

La colección Cuadernos de Investigación en Desarrollo es un esfuerzo editorial del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo que contempla la publicación de reportes de investigación con la finalidad de contribuir a la reflexión y entendimiento de los problemas en torno al desarrollo.

Este cuaderno inaugural de la colección, Cambio político, reformas e instituciones en México 2007-2009, recoge, desde la visión de David Pantoja, las opiniones de académicos, políticos, servidores públicos y otros expertos que participaron en los 21 foros de discusión sobre la reforma energética que organizó el Senado de la República en 2008. Estos foros ilustran la trascendencia del tema; lo que ahí se debatió y propuso constituye un acervo histórico valioso y útil para la actualidad.

David Pantoja es profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, licenciado en derecho por la misma Universidad y doctor en ciencias sociales por El Colegio de Michoacán, A. C.

ISBN 978-607-02-4655-5



**unam**  
donde se construye el  
**futuro**



# CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN EN DESARROLLO

2013

CAMBIO  
POLÍTICO,  
REFORMAS E  
INSTITUCIONES  
EN MÉXICO  
2007-2009

LA REFORMA DE PEMEX

David Pantoja Morán



CAMBIO POLÍTICO, REFORMAS E INSTITUCIONES  
EN MÉXICO 2007-2009

La reforma de Pemex

Cuadernos de Investigación en Desarrollo  
2013

# CAMBIO POLÍTICO, REFORMAS E INSTITUCIONES EN MÉXICO 2007-2009

LA REFORMA DE PEMEX

David Pantoja Morán



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
2013

*Cambio político, reformas e instituciones en México 2007-2009 :  
la reforma de Pemex. -- Primera edición*  
160 páginas

ISBN 978-607-02-4655-5

1. Petróleos Mexicanos. 2. Petróleo -- México. 3. Industria del  
petróleo -- México  
HD9574.M6.C35 2013

El texto de esta obra se publica bajo formas de licenciamiento que  
no permite un uso comercial de la obra original;  
permite la copia, la redistribución y la realización de obras derivadas;  
siempre y cuando éstas se distribuyan bajo las mismas licencias libres  
y se cite la fuente.

La presente obra está licenciada bajo un esquema Creative Commons  
Reconocimiento Compartir bajo la misma licencia (CC-BY-NC-SA)



Primera edición: 4 de septiembre de 2013

D. R. © 2013 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, 04510,  
México, D. F.

PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO

ISBN de la colección: 978-607-02-4654-8

ISBN de la obra: 978-607-02-4655-5

Esta edición y sus características son propiedad  
de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida su reproducción parcial o total  
por cualquier medio, sin autorización escrita de  
su legítimo titular de los derechos patrimoniales.  
escribir a: [pued@unam.mx](mailto:pued@unam.mx)

Impreso y hecho en México

## DEBATE DE LA REFORMA ENERGÉTICA DE 2008

*Ramón Carlos Torres Flores*

La reforma energética puede ser de vital importancia para el país. Los poderes Ejecutivo y Legislativo han reiterado que en el segundo periodo de sesiones de 2013 se debatirá el tema en el Congreso de la Unión, centrado en propuestas institucionales sobre los hidrocarburos. El Ejecutivo federal hace referencia a la reforma como un elemento esencial de su programa de gobierno, pero todavía no se conoce ninguna iniciativa específica sobre la misma. Lo que proliferan son pronunciamientos de diverso contenido y alcance acerca de lo que debería o podría constituir una reforma de esta naturaleza. En particular, el Pacto por México establece un conjunto de enunciados que comprometen la acción concertada de los signatarios; de igual modo legisladores, partidos políticos, organizaciones sociales, empresariales y de trabajadores, académicos, investigadores, medios de comunicación e influyentes organismos internacionales han hecho públicas sus posturas.

La reforma energética encuentra en nuestro país múltiples antecedentes durante los últimos lustros. El más reciente, de mayor cobertura e integración, ocurrió en 2008, año en que se modificaron diversos ordenamientos jurídicos como parte de lo que en su momento se llamó también reforma energética. En abril de ese año el presidente en turno presentó a los legisladores un conjunto de iniciativas de ley, las cuales dieron lugar a que el Senado de la República organizara 21 foros para debate público y abierto, del 13 de mayo

al 22 de julio. Se contó con una amplia y plural participación de especialistas y representantes de organizaciones, gobiernos y sectores económicos, sociales y políticos que presentaron 163 ponencias debidamente documentadas, se registraron oficialmente 212 intervenciones, de las cuales fueron publicadas las versiones estenográficas, y se dieron a conocer 135 horas de grabación de los foros.

Los foros sobre la reforma energética de 2008 ilustran la trascendencia del tema; lo debatido y propuesto ahí constituye un acervo histórico valioso y útil. Ha sido, en décadas, uno de los más importantes espacios de discusión organizados por el Senado de la República sobre un tema de interés nacional. La historia del petróleo en México ofreció también uno de los momentos más relevantes y amplios de discusión sistemática y amplia en cuanto a coincidencias y divergencias en la apreciación de la situación actual de la actividad petrolera y las opciones que su futuro ofrece al país.

La percepción sobre la eventual repercusión que propiciaron los foros puede ser coincidente o disímula, y lo mismo se puede decir respecto del impacto que tuvieron en la reforma energética de 2008 o en las decisiones de modificar el entorno institucional de la actividad del sector de la energía. Evaluar el impacto de lo debatido es una tarea pendiente, no abordada quizás porque los temas siguen siendo actuales o porque el tiempo transcurrido desde entonces es insuficiente para apreciar sus efectos.

Lo cierto es que los foros de 2008 son un referente obligado que debe ser ponderado en su adecuada dimensión para el debate nacional que de manera informal se ha iniciado ahora y que aún no encuentra un espacio sistemático de discusión y contraste de posturas en torno a la impor-

tancia y repercusión que podrían derivar de una nueva reforma energética. Las circunstancias son distintas, el entorno externo e interno del sistema energético nacional se ha modificado e incluso parte de esas nuevas circunstancias pueden ser resultado de lo acontecido hace un lustro. Pero también es actual la discusión sobre la frontera entre lo público y lo privado en la actividad petrolera, el alcance de la exclusividad del Estado en dicha actividad, la organización institucional de los organismos públicos que actúan en el sector, entre otros temas relevantes, en donde la argumentación esgrimida en aquella ocasión puede ser un referente a recuperar. No es casual que la reforma energética siga siendo parte de la agenda política auspiciada por el propio Ejecutivo federal.

David Pantoja, profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, ha preparado un Cuaderno de Trabajo sobre los foros organizados en 2008 por el Senado de la República para el debate de la reforma energética de ese año, desde la perspectiva del cambio político de las instituciones del país. Se trata de una contribución que cobra actualidad para la discusión del tema incluido en la agenda de gobierno. El PUEd considera que la publicación de este cuaderno es un testimonio más que se suma a otros, como una forma de contribuir al debate universitario sobre la reforma energética incluida en la agenda de gobierno.

Abril 19 de 2013





# CAMBIO POLÍTICO, REFORMAS E INSTITUCIONES EN MÉXICO 2007-2009

## LA REFORMA DE PEMEX

*David Pantoja Morán<sup>1</sup>*

El 7 de abril del 2008, el titular del Ejecutivo federal presentó una iniciativa con el objetivo de reestructurar la industria energética. A partir de entonces, Petróleos Mexicanos y su futuro fueron motivo de debate, diálogo y, en ocasiones, de enconada tensión entre las fuerzas políticas. Debido a la importancia que tiene para el país lo que en este debate se dijo, se presenta a la consideración de profesores y alumnos de la Universidad Nacional Autónoma de México, para su conocimiento y difusión, esta compilación sintética, en forma de cuaderno de trabajo.

En México, el tema del petróleo ha tenido y tiene una centralidad indiscutible. Históricamente, su nacionalización en 1938 está asociada de manera simbólica a la soberanía nacional y es considerada como el momento de materialización de una decisión jurídico-política fundamental, consagrada en la Constitución desde 1917: la de la propiedad originaria de la nación sobre las tierras, aguas y riquezas del subsuelo de su territorio. El petróleo tiene también para una generación de mexicanos la imagen de una palanca esencial para el desarrollo y la modernización del país: es impulsor de la industrialización y de la consecuente derrama de bienes y

---

<sup>1</sup> Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

servicios para grandes sectores sociales. No es menos cierto que la secular impotencia fiscal del Estado mexicano ha impelido, durante las últimas cuatro décadas, a los diferentes gobiernos a recurrir a la venta de petróleo para solventar el gasto público, contribuyendo con casi la tercera parte de los ingresos de la hacienda pública y haciendo a ésta altamente dependiente, lo que explicaría la fuerte injerencia y control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la administración y manejo de Pemex. La crónica incapacidad del Estado para recaudar recursos fiscales de contribuyentes privados llevó a la Secretaría de Hacienda a maximizar la exacción de recursos de los sectores petrolero y eléctrico, castigando severamente la inversión en ambos sectores y ante la previsible crisis, se dio un pasajero alivio a través de un oneroso esquema de financiamiento privado llamado Proyectos de Infraestructura Productiva con Impacto Diferido en el Registro del Gasto (Pidiriegas); pero este esquema se agotó y reapareció la amenaza de crisis consistente en una severa disminución de las reservas de petróleo crudo, lo que entrañaba un doble peligro para la seguridad energética, por un lado y, por otro, el grave riesgo de afectar la viabilidad fiscal del Estado.

Particularmente, estas últimas circunstancias explican que hubiera habido antes varios intentos de reformar el sector energético, uno en 1998 en el gobierno de Zedillo, otro en 2002 en el gobierno de Fox, mismos que se malograron y otros más, en 2005 y 2007, este último ya en el gobierno de Calderón, que se limitaron a modificar parcialmente el esquema fiscal de Pemex.

Por otra parte, Felipe Calderón llegó al poder en medio de una crisis derivada de las movilizaciones poselectorales

del 2 de julio de 2006. A diferencia de su antecesor, tenía que promover una estrategia distinta para impulsar su agenda de gobierno y por otro lado, en el Congreso había una correlación de fuerzas diferente. La izquierda contaba con una fuerza inédita tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. El contexto político no era el mismo para la institución presidencial que para el Congreso de la Unión.

En la LX Legislatura sobresalió la actividad parlamentaria porque el Congreso de la Unión asumió la batuta en el debate político nacional e impulsó algunas reformas políticas. En especial, es de subrayarse el papel del Senado, ya que desde ahí se impulsaron dos procesos fundamentales en los primeros años del gobierno de Felipe Calderón: la Ley para la Reforma del Estado y los foros para la discusión de la Reforma Energética. El Senado tomó en sus manos la conducción de los procesos políticos, revitalizándose por su actuación prudente y con un enfoque técnico ante los desafíos que enfrenta el país.

Los Foros para la Reforma Energética, que tuvieron una duración de 72 días, se convocaron después de la toma de las tribunas en el Congreso por los miembros del Frente Amplio Progresista. Con esta medida el Senado inauguró una nueva práctica democrática basada en el diálogo y la discusión con expertos en diversos ámbitos como el jurídico, el histórico, el político, el económico y, desde luego, el técnico, para tomar las mejores decisiones políticas, sentando un precedente importantísimo en el esfuerzo del país para avanzar democráticamente.

Conviene recordar los acontecimientos ocurridos a propósito de este tema. Durante noviembre y diciembre de 2007, Andrés Manuel López Obrador se dedicó a formar

grupos en defensa del petróleo. Finalmente, el 9 de enero de 2008 se constituyó el llamado Movimiento Nacional para la Defensa del Petróleo y su líder anunció movilizaciones por si se intentaba su privatización. El 16 de ese mes y año es nombrado secretario de Gobernación Juan Camilo Mouriño y se le encomendó llevar adelante lo que el gobierno llamó “la reforma energética”. El 24 de febrero, López Obrador dio a conocer los contratos firmados por Mouriño en su calidad de representante legal de la empresa privada Grupo Energético del Sureste, siendo, sin embargo, presidente de la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados y más tarde, subsecretario en la Secretaría de Energía (Sener), por lo cual fue acusado de tráfico de influencias. El 30 de marzo, la titular de la Sener y el director general de Pemex dieron a conocer el diagnóstico de la paraestatal. El 8 de abril, el titular del Ejecutivo envió al Congreso siete iniciativas de ley sobre la reforma petrolera. El día 10, legisladores cercanos a López Obrador tomaron la tribuna de las Cámaras. Tras un acuerdo para la realización de foros de debate sobre el tema, el 25 de abril se levantó la toma de las tribunas. A partir del 13 de mayo dio inicio la realización de 23 foros. El 11 de junio, Santiago Creel fue sustituido por Gustavo Madero en la conducción de la bancada del PAN en el Senado. El 23 de julio, el PRI presentó su propia iniciativa. El día 27, el Frente Amplio Progresista (FAP) inició la primera etapa de las consultas ciudadanas que organizó y el 25 de agosto presentó su propuesta de iniciativa de reforma. El 8 de octubre, el Ejecutivo hizo público su Programa para impulsar el crecimiento y el empleo, que incluye un nuevo régimen fiscal para Pemex, la eliminación de los Pidiriegas y su conversión en deuda pública, así como la construcción

de una nueva refinería. Al día siguiente, las comisiones de Energía y Estudios Legislativos del Senado iniciaron la dictaminación de los proyectos. El 23 de octubre, en una sede alterna protegida por la PFP, el Senado aprobó la reforma y finalmente, el día 28 del mismo mes y año, la Cámara de Diputados hizo lo propio.

Efectivamente, a partir del 13 de mayo y hasta el 22 de julio de 2008, en la sede del Senado de la República se llevaron a efecto las sesiones de discusión sobre los temas contenidos en las iniciativas de reforma a diversas leyes enviadas por el Ejecutivo, relativas a la llamada “reforma energética”. Fuese por la presión ejercida por el FAP o no, el caso es que los organizadores se esmeraron en que en los foros participasen líderes de partido o corriente, analistas, científicos, expertos, legisladores y gobernadores de las tendencias ideológicas y políticas más diversas, a fin de cubrir el espectro plural de nuestra realidad actual. Las sesiones fueron transmitidas por el Canal del Congreso y hubo una presencia constante de legisladores de todos los partidos y de público interesado, lo cual facilitó la negociación final.

Los temas pactados para discutir en dichos foros fueron: los principios que deben regir la reforma energética; análisis constitucional de las iniciativas de la reforma energética; autosuficiencia de petrolíferos: refinación de petróleo; política e instrumentos para impulsar la industria petroquímica; transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos y derivados; destino de la renta petrolera; régimen fiscal de Pemex; situación financiera y presupuestal de Pemex, vías para mejorarla; y órganos reguladores de la actividad petrolera y energética

En este trabajo fue muy difícil separar los temas, pues no pocas de las intervenciones abordaron otros que no se habían considerado y —cabe aclarar— no todos los temas están incluidos aquí, ni las intervenciones están íntegras. Para los fines de este trabajo, se ha hecho una selección de temas y de participaciones, de ahí que utilizamos las versiones estenográficas de las sesiones de los foros, llevadas a efecto ante las Comisiones Unidas de Energía y Estudios Legislativos. Se debe aclarar que en la selección de temas y participantes se procuró consignar lo que a nuestro entender fue más relevante y representativo de las posiciones, por lo que se hizo una síntesis y, en consecuencia, se elude lo más posible las transcripciones literales y se omite la discusión entre los participantes y entre éstos y los legisladores, salvo en algunos casos.

El trabajo de edición fue complicado, pues las transcripciones estenográficas sustentan exposiciones orales, no necesariamente leídas de un texto, con los explicables circunloquios y errores. Para quien estuviera interesado en consultar las grabaciones completas, puede acudir al Senado de la República.

Parece además conveniente recordar lo que a propósito de otros textos y otras circunstancias nos dice un experto sobre lo escuchado y lo leído: oratoria implica oralidad. Sin embargo, las piezas que poseemos son sólo textos escritos, despojados de la vida del momento y lugar en que fueron pronunciados. El sermón o discurso tal como salió de los labios del orador y tal como fue escuchado en sus circunstancias, se halla a distancia notable del texto escrito y de su lectura, aun cuando las palabras sean exactamente las mismas. Esa distancia no es simplemente de tiempo y de

espacio. La oralidad adquiere significado diverso gracias a la modulación e impostación de la voz, y se acompaña de otros medios de expresión, como son los ademanes, la gesticulación, la mirada, la actitud del cuerpo y de la persona. La oralidad de la oratoria implica un auditorio y una historia que da razón a ese encuentro entre orador y oyentes. Éstos generalmente no hablan en ese momento, pero fungen como virtuales interlocutores con un discurso implícito. De tal manera el contexto de la pieza oratoria no es un mero accidente de la misma, sino que forma parte de su esencia brindando o negando recursos de comunicación, abriendo o cerrando claves de comprensión sobre lo que se dice y lo que se calla. El problema resultante es, pues, la diferencia entre el texto escrito y el pronunciado en su momento, entre oratoria propiamente dicha y oratoria reducida a texto escrito, que alguno preferiría no llamar oratoria.<sup>2</sup>

Por último, pese a que la reforma no ha producido los resultados anunciados por sus impulsores y que, lejos de ello, los signos más bien anuncian retrocesos, el proceso que tuvo como escenario el Senado de la República puede ser visto como un ejercicio muy positivo, pues su carácter incluyente dio lugar a que muy diferentes horizontes ideológicos, divergentes perspectivas socioeconómicas y distintas opiniones expertas, en contacto con tomadores de decisiones en materia legislativa y gubernamental, enriquecieran y elevaran el debate, lo que podría constituir un provechoso precedente.

---

<sup>2</sup> Carlos Herrejón Peredo, *Del sermón al discurso cívico. México, 1760-1834*, México, El Colegio de Michoacán/El Colegio de México, 2003, pp. 18-19.



Los foros de debate, en efecto, generaron un acervo de conocimientos e información sobre el tema que permitió a la opinión pública tener una idea mejor fundada, alejada de distorsiones y rumores sobre el estado de la cuestión, lo que puede constituir un verdadero “libro blanco” que, en adelante, debiera ser punto de referencia obligado de discusión o guía de todo intento de reforma.

Por todo ello, se ha considerado conveniente presentar este cuaderno de trabajo a la comunidad de profesores y alumnos de nuestra Universidad para el mejor conocimiento de un asunto que afecta tanto y tan profundamente el destino y desarrollo del país.

## LOS PRINCIPIOS QUE DEBEN REGIR LA REFORMA ENERGÉTICA EN MÉXICO

El presidente de la mesa directiva del Senado, Santiago Creel, dio la bienvenida a los participantes e hizo la introducción, dando inicio formal a los foros de debate sobre la reforma energética, señalando que su objetivo es el de darles una amplia difusión en el país y aclarando que ya antes habían acudido al Senado la secretaria de Energía, el director de Pemex y otros funcionarios para analizar y debatir la iniciativa de reforma presentada por el presidente. Subrayó la importancia que el petróleo tiene para México, no sólo por los beneficios que aporta a la economía, sino por su vínculo con la historia y la identidad nacionales. Los foros, dijo, deben servir como punto de partida para construir entre todos la mejor reforma posible.

INTERVENCIÓN DE GERMÁN MARTÍNEZ CÁZARES,  
PRESIDENTE NACIONAL DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Aludió a la iniciativa de reformas presentada por el presidente Calderón el 7 de abril de 2008, misma que el PAN hizo suya e inmediatamente aclaró que Pemex y el petróleo pertenecen a los mexicanos y que ni el PAN ni el presidente han pretendido su transferencia a particulares. Advirtió que la amenaza privatizadora es política y proviene de los que buscan fines propios, de los resentidos por derrotas electorales, etc. Condenó el falso nacionalismo que no permite reformar nada, que no propone nada y sólo es eco del re-

sentimiento de la derrota electoral de 2006. Para esos pontífices del petróleo, dijo, no importa que las reservas probadas sólo alcancen para nueve años y no es necesario diversificar la fuentes de financiamiento, sino que basta con otorgar autonomía presupuestal a la paraestatal.

Criticó la demagogia nacionalista que produce aplausos en el Zócalo pero que no altera la aritmética, pues uno de cada tres pesos que gastan el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales proviene del petróleo. Alertó sobre la verdadera amenaza a la soberanía nacional consistente en la dependencia de gasolina y petroquímicos básicos provenientes del extranjero. Dado que la capacidad de refinación de Pemex es insuficiente para atender la demanda, se pronunció por aumentarla para reducir esa dependencia.

Se refirió a la participación privada exitosa en el caso en que Pemex, dirigida entonces por Francisco Rojas, adquirió 50% de la propiedad de la refinería Deer Park en Texas y dado que genera grandes utilidades y empleo, se preguntó si sería bueno que esas utilidades y puestos de trabajo se quedaran en México y cuestionó qué clase de nacionalismo era el que defendía empleos en Estados Unidos y a la vez la generación de impuestos en Texas.

Enfatizó, finalmente, que bajo ninguna circunstancia se transferiría a los particulares la explotación para sí del petróleo con la iniciativa del Ejecutivo. Afirmó que los cambios legales propuestos tenían como finalidad permitir la participación de la sociedad a través de figuras como la prestación de servicios o el régimen de permisos, pero en ningún caso abrían las puertas para que Pemex o el gobierno contrataran la explotación de yacimientos de petróleo o de hidrocarburos.

INTERVENCIÓN DE BEATRIZ PAREDES RANGEL,  
PRESIDENTA DEL COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL DEL PARTIDO  
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

En su introducción Beatriz Paredes dejó constancia del respeto de su partido por las instituciones legítimamente constituidas y por quienes las integran.

Mencionó que para su partido era fundamental que el criterio de los trabajadores de Pemex fuera considerado en la reforma. Se refirió a los constantes embates por la privatización de los recursos del subsuelo que hubieron de resistir los distintos gobiernos priistas y fundó la posición de su partido en la declaración de principios y el programa de acción del mismo, que rechazan todo intento de privatización de ese patrimonio y postulan la soberanía sobre el recurso y el control eficaz por el pueblo.

Propuso así los principios que deberían orientar la reforma:

- Mantener la propiedad de los hidrocarburos en poder de la nación y para beneficio de los mexicanos.
- Liberar a Pemex de su actual crisis, estableciendo las condiciones para que sea una gran empresa que disponga de los recursos y la autonomía de gestión necesaria para desplegar su potencial.
- Garantizar con Pemex la seguridad energética y apoyar la competitividad de la economía.
- Lograr mayor crecimiento económico y creación de empleos.

Recalcó: ni reforma al artículo 27 constitucional, ni privatización abierta o disimulada de la industria petrolera. A diferencia de la posición del Ejecutivo, dijo que el PRI se proponía encarar con transparencia —y de frente a la ciudadanía— las circunstancias internacionales y nacionales. Para ello consideró tres elementos: la situación mundial de reservas, los altos precios y la demanda energética de los próximos 30 años y la presión geopolítica para asegurar el abasto oportuno.

De las principales cuencas petroleras del mundo, la del Golfo de México es la más segura en términos geopolíticos, señaló y agregó que Estados Unidos ha perforado en los últimos 10 años 824 pozos exploratorios, pero esto apenas significa 13%. No ha podido descubrir bancos gigantes y sin embargo genera presión para que México se lance de inmediato al desarrollo en aguas profundas.

Un sistema confiscatorio fiscal sobre Pemex lo ha descapitalizado e impactado sus objetivos. No se han construido refinerías desde 1979 y tenemos que importar 40% de la gasolina que consumimos.

De los 60 000 millones de dólares invertidos en el sexenio anterior, la mayor parte se destinó a sobreexplotar los yacimientos para cumplir con los compromisos de abasto. La exploración se desatendió, la producción del pozo declinó y las reservas cayeron 27%. Se despidió y jubiló tempranamente a personal calificado y se descuidó la investigación y desarrollo tecnológico, se debilitó al Instituto Mexicano del Petróleo y se obligó a Pemex a endeudarse mediante Pidiriegas.

Propuso que se realicen las reformas necesarias a las iniciativas presentadas para que la Secretaría de Energía

proponga una política sectorial que atienda la generación y consumo racional de todo tipo de energías y se coordine con otras áreas, como la de finanzas públicas, las cadenas productivas, el uso de suelo y el agua, el desarrollo del campo, la preservación del medio ambiente, el cambio climático, etcétera.

También recomendó que la política sectorial fuera regulada por un ente autónomo ajeno a los vaivenes políticos, integrado por consejeros de reconocida experiencia y valía y sin conflicto de intereses, que serían nombrados por el Ejecutivo federal y ratificados por el Congreso, de manera escalonada en periodos de cinco años.

Sugirió otorgarle a Pemex, en la nueva ley orgánica, autonomía de gestión financiera, presupuestal, administrativa y operativa. Asimismo, planteó la conveniencia de que al Consejo de Administración se incorporaran algunos consejeros propuestos por los gobernadores de los estados.

Convertir a Pemex en una entidad competitiva y moderna de clase mundial para que siga siendo pilar del desarrollo económico y social implica:

- Dotarlo de recursos financieros suficientes y revisar el destino de los excedentes petroleros, evitando la discrecionalidad de su distribución, a fin de destinarlos a la inversión en Pemex.
- Despetrolizar paulatinamente sus finanzas públicas, sin descuidar el gasto social, ni las participaciones de los estados, ni los gastos de inversión en infraestructura, estableciendo un nuevo régimen fiscal.
- Definir una estrategia de liberación paulatina de la empresa. Deberán resolverse la deuda de Pidriegas y

el pasivo laboral con un diseño en el que el gobierno coadyuve a una solución estructural que dé solidez financiera a Pemex y evite su quiebra.

- Restablecer un programa de fomento a las firmas mexicanas de ingeniería, construcción y servicios, y las cadenas productivas nacionales proveedoras de partes.

Dado que hay suficientes recursos derivados de los excedentes petroleros, dijo que no es necesario sacrificar gasto público para el desarrollo social, la inversión en infraestructura y el fortalecimiento del federalismo, por lo que debe evitarse caer en falso debate.

Rechazó enfáticamente la privatización abierta o encubierta, así como cambios que signifiquen compartir la renta petrolera con empresas privadas nacionales o extranjeras, por vía directa o por los llamados contratos de riesgo. Advirtió que los planteamientos de las iniciativas eran oscuros, confusos y susceptibles de interpretación discrecional.

INTERVENCIÓN DE CUAUHTÉMOC CÁRDENAS SOLÓRZANO,  
FUNDADOR DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA,  
EXJEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y EXCANDIDATO  
PRESIDENCIAL

Desde que se inició la explotación petrolera en el país, hasta la expropiación de las compañías, el petróleo se explotó en el esquema de una economía dependiente de enclave, enviándose la mayor parte de la producción a mercados del exterior y sólo utilizando la menor parte para el consumo interno.

Desde 1938 hasta 1976, la actividad de Pemex se orientó preferentemente a satisfacer la demanda interna y apoyar el crecimiento económico del país. En los seis años siguientes, además de atender los objetivos anteriores, la explotación del petróleo se constituyó en importante fuente generadora de divisas que se utilizaron principalmente para impulsar procesos de industrialización del propio hidrocarburo. Entre 1982 y 1988 la administración frenó y prácticamente abandonó el esfuerzo de integración y alargamiento de las cadenas productivas petroleras y destinó las divisas al pago de la deuda externa. De 1988 en adelante, se aceleró consciente e intencionadamente el desmantelamiento y obsolescencia de la industria petrolera estatal, centrándose en la explotación y exportación de crudo y apropiándose la Secretaría de Hacienda del producto de su venta por medio de derechos e impuestos.

Cárdenas calificó el diagnóstico de la Sener y de Pemex como una visión falaz, pretendidamente catastrófica, destacando supuestas ineficiencias y carencias, dando cuenta de la declinación de los yacimientos y la caída de la producción y de la magnitud de los trabajos, supuestamente inalcanzables para Pemex, sin considerar los recursos necesarios y de las fuentes de origen para hacer lo que se tiene que hacer. Aludió a la iniciativa de reformas de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, en el ramo del petróleo, por la que el Ejecutivo pretendía cambiar el marco regulatorio de la industria: su artículo 4o., dijo, abriría el paso franco para la violación de la Constitución.

Citó el artículo 27, que establece que tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones, ni contratos, ni



subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos. También se refirió al citado artículo 4o. de la iniciativa, que propone que Pemex y sus organismos subsidiarios y los sectores social y privado, previo *permiso*, podrían realizar actividades de transporte, almacenamiento y distribución de gas de los productos que se obtengan de la refinación de petróleo y de petroquímicos básicos. Asimismo, Pemex y sus organismos subsidiarios podrían *contratar* con terceros los servicios de refinación de petróleo. Si bien no se reforma la Constitución, ni se altera su texto, dijo, se alienta y se permite su violación. Con el subterfugio de llamar contrato de maquila al contrato de concesión y permiso a la concesión se estaría violando la norma constitucional.

Demandó respuestas precisas del gobierno en relación con la capacidad de Pemex en materia de tecnología, de operación y en qué ramos, pues aduciendo incapacidad, el gobierno pretende introducir el capital y la actividad de los privados.

Denunció el abandono y rezago intencionados en materia de exploración, mantenimiento, extensión de redes de ductos, terminales de almacenamiento y plantas petroquímicas, así como la abstención, durante tres décadas, de construir nuevas refinerías, obedeciendo los lineamientos de organismos financieros internacionales.

Propuso, como primer paso para recuperar la industria petrolera, enmarcar las asignaciones presupuestales de Pemex en criterios técnicos, económicos y estratégicos para su modernización y expansión, impidiendo que la política petrolera la decida la Secretaría de Hacienda, cuya función ha sido maximizar la aportación de Pemex a los ingresos

fiscales que recauda el gobierno. Pemex debería financiar sus actividades a partir de los ingresos que genera. ¿Cómo puede aceptarse, preguntó, que no haya dinero si el excedente petrolero ha sido en los últimos años entre 10 000 y 18 000 millones de dólares y este año rebasará los 20 000 o 22 000 millones?

También es imperativo que el Legislativo apruebe anualmente la plataforma de explotación y fije la relación que deba guardar la producción con respecto a las reservas probadas, lo que constituye la base del diseño y ejecución de la política petrolera. Demandó información precisa por parte del gobierno respecto de la mengua en la producción y el acortamiento de vida de las reservas y pidió no dejar en manos irresponsables la determinación de la plataforma de producción, pues se han sobreexplotado los pozos, ni dejar la determinación de los índices de reposición de reservas a los representantes del gobierno, que sólo han contemplado el acortamiento de vida de nuestros recursos. La determinación de la plataforma de explotación y la de la tasa de reposición de reservas debería garantizar la seguridad energética del país.

Condenó que en la iniciativa del gobierno estén contemplados contratos de desempeño que no son otra cosa que los contratos de riesgo, cuyo pago se vincula a los resultados obtenidos y que están expresamente prohibidos por nuestras leyes.

Habida cuenta de que México y Estados Unidos comparten una frontera submarina de 2 900 kilómetros y de que se han detectado yacimientos de hidrocarburos en las aguas profundas que atraviesan esa frontera, urgíó al gobierno para que lleve a cabo negociaciones con el norteamericano a fin

de establecer los términos en los cuales se realice su explotación, fijando cómo deberían compartirse los beneficios.

INTERVENCIÓN DE JORGE EMILIO GONZÁLEZ MARTÍNEZ,  
DIPUTADO Y PRESIDENTE DEL COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL DEL  
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

Se refirió a la baja proporción en energías renovables que se utilizan en México y dado su incremento en el mundo, predijo la baja del precio del petróleo y urgió a aprovechar los altos precios actuales para invertir no sólo en salud, educación y medio ambiente, sino sobre todo en energías renovables para poder competir.

Lamentó que la iniciativa presidencial dejara de lado otras fuentes de generación de energía y aludió a la pérdida de 27% de las reservas petrolíferas probadas y el acortamiento a nueve años de su vida. Insistió en que el Partido Verde promueve una reforma integral que considera un mayor abanico de posibilidades energéticas y fuentes renovables.

Se refirió a la iniciativa de ley presentada por su partido, el 24 de abril, para el aprovechamiento de fuentes renovables de energía, por la que se propone abrir la participación a los sectores público y privado. En ese sentido, esta propuesta sería complementaria de las presentadas por el gobierno, al conciliar los aspectos productivos con la preservación del medio ambiente.

Si el marco legal actual permite a los particulares la generación de energía sólo para el consumo interno y/o para la venta a la Comisión Federal de Electricidad, la propuesta de su partido iría en el sentido de que los particulares pudieran

comercializar la energía que producen solamente si proviene de fuentes de energía renovables no contaminantes. Insistió en una reforma energética y no sólo petrolera.

## SESIÓN DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS

### *Germán Martínez Cázares*

Puntualizó que el dinero de Pemex es dinero de la nación, no del organismo. Nadie le quita dinero a Pemex, éste le paga al país el derecho por extraer hidrocarburos y más de 40% del gasto del Estado proviene del petróleo. Por lo tanto, cualquier autonomía presupuestaria tiene que considerar las finanzas de municipios, estados y federación

La iniciativa gubernamental no transfiere a los particulares la posibilidad de explotar para sí la riqueza y en ningún momento pone como contraprestación parte del producto de la renta petrolera.

Distinguió entre explotación, uso y aprovechamiento del petróleo y aclaró que están prohibidas las concesiones y los contratos, pero no se habla de los usos y los aprovechamientos.

Exhibió el documento que contiene la iniciativa del presidente Cárdenas por la que se prohibían las concesiones, pero admitía en el futuro la colaboración privada dentro de formas jurídicas diversas a la concesión.

### *Beatriz Paredes Rangel*

Detrás de la discusión de la política energética, dijo, hay una profunda discusión sobre política económica; una discusión

sobre cuál es la perspectiva de la política que requieren los mexicanos de hoy, no sólo para combatir la pobreza, no solamente con estrategias asistenciales, sino con planteamientos que generen posibilidades de capacitación de empleo permanente y de ingreso para la mayoría de los mexicanos. Respaldó la idea del Partido Verde Ecologista de explorar las posibilidades de legislar sobre energías alternativas.

### *Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano*

Reconoció que en la iniciativa presidencial no está previsto que se pague a los contratistas con barriles de petróleo, pero los contratos sí están vinculados al desempeño.

Aclaró que en 1938, debido a las carencias financieras, profesionales y técnicas de entonces, se dejó abierta la posibilidad de la participación privada en las actividades de Pemex, pero al desarrollar éste sus propias capacidades, en 1960, se definió en la ley, hoy vigente, que estas actividades fueran reservadas exclusivamente a la nación, y le pareció innecesario el cambio propuesto.

### *Jorge Emilio González Martínez*

Preguntó a Germán Martínez Cázares si el PAN compartiría la idea de formar un fideicomiso con los recursos de la explotación en aguas profundas para que el Estado invierta en energías renovables. Preguntó también a Cárdenas si estaría de acuerdo en una reforma constitucional para que la iniciativa privada pudiera invertir en la generación de energías renovables y así abatir costos en la CFE y avanzar en el combate al cambio climático.

## *Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano*

Pidió precisiones al presidente del PAN en cuanto a la dimensión de los problemas tecnológicos y de operación o de falta de personal especializado, porque parecería que de lo que se trata es de espantar magnificando el problema. Al presidente del PVEM le respondió que no estaría de acuerdo con reformas a la ley para abrir la explotación de energías renovables a la iniciativa privada porque se empieza así y se acaba entregando todo, pues ya hay precedentes al respecto.

INTERVENCIÓN DE JOSÉ AGUSTÍN ORTIZ PINCHETTI, EGRESADO DE LA ESCUELA LIBRE DE DERECHO, EN REPRESENTACIÓN DEL “GOBIERNO LEGÍTIMO DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR”

En representación del “gobierno legítimo” procedió a leer un documento preparado por el “presidente” Andrés Manuel López Obrador.

Parte de los siguientes principios: lo propuesto es una contrarreforma, que es inconstitucional. El verdadero problema de Pemex está en la corrupción, que tiene una veta interna y otra externa que ha saqueado a Pemex por parte del gobierno federal. Se cuenta con una propuesta, que parte de la visión optimista de que sí hay recursos y los hombres necesarios.

Insistió en la prohibición en la otorgación de contratos y concesiones al sector privado a que se refiere el párrafo VI del artículo 27 constitucional, que no formó parte del texto original, pero que fue reformado en 1960. Preciso que ya en 1938 el presidente Cárdenas anunciaría el envío de una iniciativa a fin de impedir que se volvieran a dar concesiones

del subsuelo, en lo que se refiere al petróleo y que el Estado fuera el que tuviera el control absoluto de la explotación. Citó el *Diario Oficial* del 9 de noviembre de 1940, que adicionó el artículo 27: “tratándose de petróleo y de los hidrógenos sólido, líquidos y gaseosos, no se expedirán concesiones y la ley reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos”. La ambición de potentados nacionales y la presión externa obligaron al presidente Ávila Camacho a dar concesiones mediante contratos de riesgo y por esa razón el presidente López Mateos promovió una nueva reforma que agregó en su párrafo VI: “no se otorgarán concesiones, ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado”.

Son estos principios constitucionales los que se pretenden violar con las iniciativas enviadas por “el presidente usurpador”. Dio varios ejemplos en las iniciativas.

Artículo 3o., Ley para la creación de la comisión de petróleo, que señala que “corresponde a dicha comisión otorgar y revocar los permisos que la ejecución, funcionamiento y de desmantelamiento de obras y trabajos relacionados con la exploración y explotación de hidrocarburos”.

Artículo 46, Ley orgánica de Pemex, que autoriza a la empresa y a sus subsidiarias para celebrar contratos en los que se pacte remuneración fija o variable, determinada o determinable con base en obras y pactar incentivos pendientes para maximizar la eficacia o el éxito.

Privatizar es convertir actividades que estaban reservadas en exclusiva al Estado, al sector público, en actividades que puedan realizar los particulares. Es evidente que las iniciativas propuestas son violatorias de la Constitución. Al otorgarse permiso a los extranjeros y privatizar la explora-

ción, perforación, refinación, la petroquímica y el transporte y los ductos y el almacenamiento de petrolíferos, se dejaría a Pemex como simple administradora de contratos y abastecedora de petróleo crudo. Nos quieren condenar a que sólo vendamos materia prima. El nuevo marco legal propuesto por Calderón compromete la soberanía al aceptarse la obligación de acudir a tribunales internacionales, en caso de controversias con las empresas extranjeras. La iniciativa de ley orgánica de Pemex propone que Calderón manipule a los integrantes del Consejo de Administración y que sus incondicionales tengan facultades para excusarse de llevar a cabo licitaciones públicas y entregar contratos de obras y servicios por asignación directa. Por otra parte, los miembros del Consejo y el director general tendrían el privilegio de la impunidad. No hay nada en las iniciativas de Calderón para dotar a Pemex de geólogos, ingenieros petroleros o técnicos especializados, sino sólo de financieros y administradores. Se trata de un aparato centralizado donde todo dependería de Calderón y de la Secretaría de Energía.

Propuso, finalmente, cinco lineamientos básicos:

- Todos los excedentes por precios altos del petróleo se destinarán a la inversión en exploración, perforación, refinación, petroquímica, mantenimiento, construcción de ductos e instalaciones y desarrollo tecnológico.
- Fortalecer al Instituto Mexicano del Petróleo en investigación para exploración en tierra y aguas someras.
- La elección de los miembros del Consejo de Administración dependientes del Ejecutivo federal y del Sindicato debe suspenderse y el Congreso deberá elegir representantes de la sociedad de inobjetable honestidad.



- Fortalecer las áreas sustantivas de Pemex para atender problemas operativos relativos a la disminución de la producción, no sólo por la decadencia del yacimiento, sino por problemas de contaminación con nitrógeno.
- Reunificar a Pemex en una sola empresa de Estado para suprimir la artificial división actual.

INTERVENCIÓN DE LORENZO MEYER, PROFESOR E INVESTIGADOR  
DE EL COLEGIO DE MÉXICO

Propuso cuatro principios que deberían regir la reforma: el nacionalismo; la petrolización de los recursos fiscales; debatir si es conveniente que México sea exportador de petróleo; y cambiar la política para que las decisiones sobre este recurso no sean ya sólo del dominio de las élites.

En referencia a la intervención de Germán Martínez sobre los falsos nacionalismos, aclaró que en México se fue construyendo una red de relaciones entre nacionalismo y petróleo que no existe en Petrobras, ni en la Estatoi de Noruega. En México no es posible separar nacionalismo de petróleo desde inicio del siglo XX, incluso desde el siglo XIX.

Concepto abstracto e inasible, el nacionalismo se refiere a la imaginación colectiva que resulta o que da por resultado la existencia de una comunidad en una geografía concreta e inherentemente soberana. En algún punto del siglo XX, el grueso de los mexicanos imaginó pertenecer a una comunidad soberana y eso está relacionado con el petróleo. Por razones iguales a las de ahora, Porfirio Díaz y Manuel González, con una visión liberal, tenían la idea de dar el petróleo al sector privado: siendo un derecho de la nación, se

cedía a los particulares. Al estallar la Revolución empieza la gran producción petrolera y nace el deseo de recuperarlo, pero esa posibilidad no llega sino hasta 1938, cuando se mezcla la oportunidad internacional, el entorno nacional favorable y la voluntad política de ser soberanos. Aunque México no tiene la fuerza para ser soberano profunda y absolutamente, escogió como punto central el petróleo. En los años cuarenta y cincuenta, Alemán dio marcha atrás, con cinco contratos de riesgo otorgados a empresas estadounidenses, para exploración y explotación, luego vino una reacción nacionalista en 1960 y se modificó el artículo 27, y ahora se vuelve a proponer una privatización parcial.

Lorenzo Meyer subrayó la necesidad de que México viva un nacionalismo real por ser vecino del país con el mayor grado de nacionalismo existente y que conduce su política con un espíritu de nacionalismo, no siempre agresivo, y México necesita un nacionalismo vivo, no agresivo, no xenófobo, sino bien pensado y en Pemex tiene una posibilidad de hacer una empresa exitosa que sirva de orgullo a esa imaginación colectiva.

En relación con el segundo punto, la petrolización de los recursos fiscales, señaló que como las empresas extranjeras dominaban el mercado, al igual que la tecnología y la mercadotecnia, México se convirtió en enclave. En 1922, llegó a exportar 99% de su producción, dejando 1% para consumo interno. Aunque esta situación se modificó ligeramente, para 1938 era un productor para las necesidades de las economías externas. Esto cambió, por razones buenas y malas: el petróleo se convirtió en un producto para México. Cuando empezó la crisis del sistema económico posrevolucionario, en particular desde 1982 —aunque comenzó con Echeve-

rría—, Mexico volvió a ser exportador. ¿Tiene México que ser exportador o sería mejor que usara el recurso básicamente para sí? Estamos produciendo cantidades desmesuradas, pero por eso también se están agotando los yacimientos. ¿Es esto lo que nos conviene? ¿Es necesario?

En el tercer tema apuntó lo siguiente: México siempre ha tenido un problema fiscal, calificado como la penuria de la política fiscal de México. Es una de las grandes debilidades del Estado mexicano, cuando en el mejor de los casos no puede obtener más que 11% del PIB por recaudación, que es muy bajo, vergonzoso. En vez de encarar el problema con una reforma fiscal, se recurre al petróleo. México ha fallado en política fiscal y ha echado mano del petróleo. Ni cuando las empresas eran extranjeras se dependía como ahora del petróleo. Antes de la expropiación, el Estado mexicano dependía de 33% de sus ingresos totales del petróleo, pero éstos fueron bajando. Con la expropiación no se petroliza, pues hay una contribución baja del petróleo a los ingresos del Estado. Pero volvimos a ser país exportador para hacerle frente a las necesidades de los otros, y nos hicimos dependientes fiscalmente del petróleo porque no se quiso, no se quiere enfrentar de una reforma fiscal. Está en la agenda mexicana desde los años sesenta cuando menos y ha faltado voluntad política. Pero, ¿es justo que sea el petróleo el que proporcione recursos a los gobiernos federal, estatales y municipales? ¿Por qué tienen miedo a otras fuentes? Porque enfrentarían a intereses muy fuertes, actores que pueden ponerles obstáculos muy fuertes a la clase política.

Por otra parte, la política ha sido asunto de élites: unos pocos toman las decisiones, y en el caso del petróleo es particularmente notable. Lorenzo Meyer hizo un recuento

histórico de cómo siempre han sido pocas las personas que han intervenido: Díaz, Carranza, Obregón, Calles, y Cárdenas fue el único que se atrevió a involucrar a la sociedad, pero lo hizo una vez que tomó la decisión y contó con el apoyo de ésta. Después, Pemex volvió a ser dominio del presidente, del director de la empresa, del secretario de Hacienda. Entonces, ¿quién entre los mexicanos se siente dueño del petróleo hoy? El petróleo es un tema ajeno. Somos objeto de la política petrolera.

Propuso, en consecuencia, que participe la sociedad en el tema. De hecho, ésta ya se involucró antes de que se formalice la legislación, ya contribuyó en la discusión. Hay que convencer ahora a la sociedad de que se necesita un nuevo marco legal y una nueva voluntad política para enfrentar el problema energético.

El nacionalismo mexicano del siglo XXI es indispensable porque somos vecinos de una gran potencia, que es ahora la única gran potencia y que dirige su política exterior basada en el nacionalismo.

INTERVENCIÓN DE DAVID IBARRA MUÑOZ, EXDIRECTOR DE NACIONAL FINANCIERA, DE LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EXSECRETARIO DE HACIENDA

Dijo querer la salvación de la empresa, no en el sentido de los negocios, sino como componente activo de la lucha emancipadora de los mexicanos para decidir en libertad su destino común en términos políticos o económicos.

Sin la renta petrolera no es explicable la industrialización, la salud en el campo, la construcción del mejor sistema lati-

noamericano de carreteras o el gasto social de los gobiernos. Y a pesar de estas virtudes, el patrimonio y fortalezas de Pemex se han debilitado al extremo de impedirle desempeñar sus viejas funciones desarrollistas y alentadoras. Hoy apenas cumple con tareas menores de equilibrar presupuestos en la balanza de pagos.

En 1995, el patrimonio de Pemex ascendía a 83 000 millones de pesos de 1993, que hoy han desaparecido prácticamente. En contraste, el endeudamiento se dispara casi 10 veces. La inversión propia incorporada al presupuesto se ha reducido en casi 80% entre 1982 y 2006. En contrapartida, la inversión financiada con Pidriegas suma 89% de la magra formación de capital de la empresa.

Esta situación es atribuible a dos factores: las transferencias desproporcionadas de ingresos a las finanzas públicas y un autoritarismo solapado que ha cambiado las reglas del juego a trasmano.

Pemex tiene enormes utilidades antes de impuestos y pérdidas cuantiosas una vez que los cubre. En los últimos 10 años, transfirió 8% del producto cada año. Esto es casi el doble de la recaudación del impuesto sobre la renta de todas las empresas y todas las personas del país.

Las exportaciones petroleras siguen ascendiendo debido en gran parte al alza de los precios internacionales y al sostenimiento de una plataforma de ventas foráneas que no toma en cuenta la limitadísima incorporación de nuevas reservas. En contraste, con una velocidad mayor importamos gasolina, gas, petrolíferos y petroquímicos.

El debilitamiento financiero de Pemex ha llegado al extremo de trasminarse y limitar sus capacidades tecnológicas de diseño, preparación y administración de proyectos de inversión.

No se trata de identificar culpables; casi todos lo somos al avalar una distribución irracional de las rentas petroleras. Los empresarios lo hacen por disfrutar de impuestos bajos. Los gobiernos estatales, pues una cuarta parte de sus participaciones tributarias son de origen petrolero. Los partidos y el fisco federal por ahorrarse costos políticos de implantar reformas tributarias siempre impopulares. Los inversionistas extranjeros, pues nuestra crisis les abre puertas a más y más funciones rentables antes reservadas al Estado.

Hoy se ha avanzado considerablemente al reconocer públicamente la realidad de esta crisis y sobre todo abrir la posibilidad de un debate. Sin embargo, la reforma no debe restringirse a Pemex y menos a acomodos circunscritos al manejo y regulación de ese organismo. Hay que llenar la ausencia crónica con una estrategia de desarrollo y de seguridad energética de largo plazo.

Decimos que Pemex tiene muchos problemas, pero no decimos a qué son atribuibles.

¿Cómo explicar que haya perdido, junto con su patrimonio, la capacidad de hacer, invertir y modernizarse? Desde tiempo atrás se decidió acrecentar la plataforma de extracción, a la par que se limitaban los recursos destinados a exploración y reconstitución de reservas. La ampliación de capacidades de refinación se ha diferido casi 20 años y se importan alrededor de 40% de la gasolina que se consume y muchos petrolíferos. Habría que construir un par de refinerías que procesaron 300 000 o 400 000 barriles diarios, a fin de abastecer el mercado nacional, abatir importaciones y equilibrar nuestra balanza de pagos. Sería necesario impulsar programas conjuntos con la Comisión Federal de Electricidad para reducir costos de generación de energía eléctrica y dar

continuidad al abasto de insumos a la petroquímica. No es aconsejable traspasar la refinación a los particulares, pues ello conduciría a especializar la producción de artículos sin elaboración.

Pemex es una empresa integrada, no tiene problema de fusiones y adquisiciones. Por eso importa evitar las privatizaciones “a retazos” de alguna de sus funciones más importantes. Debo reconocer que en un periodo de transición, podría justificarse recurrir a servicios privados, siempre y cuando a los particulares no se les haga partícipes permanentes de las rentas petroleras, sino que se les paguen los servicios como costos de la empresa.

Reconstruir Pemex significa dotarlo de autonomía empresarial de gestión, segregarlo del presupuesto y de las restricciones nacionales e internacionales y dar participación al Poder Legislativo en la designación de directores y miembros de sus órganos de gobierno. Implica también cambiar el régimen impositivo, complicado, poco transparente, exproliatorio por un régimen combinado de impuesto sobre la renta, de regalías normales en el ámbito internacional y de distribución de dividendos.

El escollo que pudiera surgir es el de reparto de utilidades a los trabajadores, cuestión negociable con el sindicato.

Otro ingrediente indispensable es la reconstrucción del patrimonio de Pemex, mediante aportes de capital o la asunción de pasivos. Parecería igualmente indispensable establecer un sistema moderno de precios de transferencia y devaluación rigurosa de las actividades de las filiales.

Vale, por último, señalar tres criterios a incorporar: 1) Evitar que la desincorporación parcial, hormiga de funciones, siga creando conglomerados de actividades privadas, con

funciones cada vez más estratégicas y rentables que, además de sangrar las finanzas petroleras, dificultan imprimir orientaciones unitarias a las políticas públicas. 2) Abastecer al mercado nacional por encima de las demandas del exterior. 3) La tarea de hacer renacer la capacidad innovadora de investigación y desarrollo de Pemex.

INTERVENCIÓN DE CARLOS ELIZONDO MAYER-SIERRA,  
EXREPRESENTANTE DEL GOBIERNO MEXICANO EN LA OCDE,  
EXDIRECTOR Y PROFESOR-INVESTIGADOR DEL CENTRO DE  
INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS

Es necesario distinguir, a partir de dos ejemplos, entre renta petrolera y administración de la industria del petróleo. Por un lado está Corea del Sur, sin petróleo, con una de las mejores industrias de petroquímicos, de refinación, de procesamiento de crudo, todas empresas privadas. Por otro lado, Irán, con una extracción de renta petrolera más abierta que la nuestra, con una situación de dependencia de importación de gasolina, de infraestructura en la industria.

Elizondo sugiere separar el tema para fines analíticos. El objetivo de administrar la renta petrolera debe ser maximizar los beneficios para los ciudadanos. Se debe tener una industria energética diversa, sofisticada, de calidad, que dependa lo menos de las importaciones y que venda a consumidores y empresarios a precios de mercado.

El debate sobre la constitucionalidad o no de la propuesta le parece inútil, porque las leyes las hacen las personas y la pregunta es: ¿cuál es el mejor marco institucional posible? La Constitución se ha modificado 473 veces, de ahí que no es



un texto sagrado. Si para tener el mejor régimen legal posible hay que modificar la Constitución, pues que se modifique. Dejemos la discusión escolástica. La discusión sobre si se privatiza o no Pemex tampoco le parece interesante porque es semántica, no de fondo. Sus propuestas, dice, no pasan por privatizar, sino por abrir, ya que privatizar es transferir activos del gobierno a los particulares. Los activos deben ser propiedad de los mexicanos.

Las preguntas serían: ¿cómo organizamos mejor a Pemex?, ¿como empresa privada? ¿Cómo se asocia mejor con los particulares? ¿Cómo se puede organizar la industria petrolera? ¿Cómo se puede extraer mejor las rentas?

El diagnóstico del gobierno sobre Pemex es poco crítico y complaciente. Si se compara la cuenca de Burgos, en la que de un lado está México y del otro Estados Unidos, en el caso de México el costo promedio por pozo es 10 veces superior, su productividad promedio es de una tercera parte y su costo global de producción es tres veces mayor. Aquí hay un problema.

El problema es la relación perversa de Pemex con contratistas y trabajadores, porque no hay suficiente apertura y competencia en el sector. Las partes de Pemex que funcionan bien son las que tienen competencia: la comercialización, los ductos de gas. En la gasolina no funciona bien pues no tiene competencia.

Petrobras se transformó en 10 años; se cambió la Constitución, pero la soberanía sobre el petróleo sigue siendo de la nación. Sólo la hicieron competir y cuando las empresas compiten hay evidencia de que se desempeñan mejor. Se puede asignar a particulares un cierto porcentaje de la explotación y de la refinación y no se pierde soberanía si se

tiene un porcentaje amplio constitucionalmente definido para la industria nacional.

¿Qué le afecta al país que hubiera dos refinerías privadas? Dejaríamos de explotar la de Estados Unidos y la de India, dejaríamos de generar empleos en esos países y tendríamos dos refinerías privadas en México. No pasaría nada.

¿Por qué no asociarse con contratos de riesgo, limitados constitucionalmente en el número, con plazo definido de seis años? Si no funcionan se pueden cancelar.

Elizondo se refiere a tres temas:

- a) Habrá que repensar el régimen laboral de Pemex y el régimen de pensiones, que son mucho mejores que los del resto de los mexicanos y es injusto, pues tendrían que tener derechos semejantes.
- b) Los subsidios a los precios de la gasolina: a lo largo del año se estarán pagando probablemente 150 000 millones de pesos para subsidiar al consumidor.
- c) Es conveniente repensar el pacto fiscal de los mexicanos: Pemex ha sido explotado por el fisco, pero hay que distinguir entre la parte correspondiente a impuestos y la que se debería cobrar por los yacimientos que se le dieron. El organismo requiere más dinero porque hay que eliminar su deuda, pero hay que saber de dónde van a salir los recursos, pues ahora se usan en gasto corriente.

## PREGUNTAS Y RESPUESTAS

*David Ibarra*

Le parece notable que para algunos no sea importante el asunto de la constitucionalidad o no de la reforma, lo que quiere decir que el Estado de derecho dejó de ser importante.

Pemex siempre ha contratado servicios de terceros, pero casi nunca ha cedido de manera permanente a socios las rentas petroleras.

Pemex ha sido explotado por el fisco, pero no se justifica que lo siga siendo.

Solicita que se le explique por qué hay 85 000 millones de dólares inútiles en las reservas del Banco Central y por qué se le asignó este año un superávit primario a Pemex de 15 000 millones de dólares, que bastaría para financiar dos refinerías.

Nadie tiene miedo a la globalización, a los transgénicos o a la participación de los particulares en la producción petrolera, sino al modo en que se hace. ¿En dónde está el mérito de la privatización? Por lo que vemos, nos han causado serios descalabros la privatización bancaria, la del sector azucarero, la de las carreteras. La competencia es una teología porque se dice que con ella resolvemos todo. La vida económica y social de los países es bastante más compleja y no todo se reduce a producir utilidades.

Los Pidiriegas surgieron con la crisis de 1995. El gobierno de México aceptó la imposición del Banco Mundial y del Fondo Monetario de incorporar el presupuesto de Pemex al presupuesto nacional. Como no alcanzaba, se rompían los límites a la inversión y al endeudamiento y entonces, de

común acuerdo, se intentó este mecanismo que no es sino una simulación para que no se incorpore a la deuda pública. Pero ya no tiene sentido continuar con esta situación, pues ya no tenemos convenios.

¿Cómo compensar la posible pérdida de ingresos si se le da a Pemex autonomía de gestión? Por más apremiantes necesidades que tenga el sector público, le tiene que dar lo suficiente a Pemex. También, necesariamente vamos a pasar por un periodo de transición donde se pueden utilizar muchos márgenes de maniobra. Se pueden utilizar los 85 000 millones de dólares ociosos en el Banco Central o los 15 000 millones, antes de entrar al inescapable meollo de la cuestión que consiste en una reforma fiscal medianamente progresiva.

### *Cuauhtémoc Cárdenas*

Dijo que falta una política energética y una política petrolera. Planteó que debe contemplarse si se trata sólo de vender más petróleo y sacar el máximo rendimiento del crudo o si pensamos en aprovechar el petróleo para prolongar las cadenas productivas y obtener los recursos, ganancias, utilidades y beneficios, a partir de prolongar esas cadenas, empleo, ingresos y derramas. Falta un plan de desarrollo, un plan de negocios, un plan de trabajo para los organismos del sector energético.

INTERVENCIÓN DE CLAUDIA SHEINBAUM, INVESTIGADORA  
DE LA UNAM Y EXSECRETARIA DEL MEDIO AMBIENTE DEL  
GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Las iniciativas presentadas por el “presidente espurio” que tienen como propósito central privatizar áreas estratégicas de la industria petrolera obedecen a los lineamientos de los organismos financieros internacionales y van en sentido contrario a lo que sucede en el resto del mundo, donde la tendencia es hacia el control estatal y mayor integración vertical.

Su propuesta se basa en cinco líneas estratégicas.

1. Convertir a Pemex en motor de la economía, lo que significa aprovechar cada uno de sus procesos, desde la exploración hasta la comercialización. Si hoy enfrenta problemas operativos, financieros y de eficiencia es porque prevalece una política deliberada de desmantelamiento y descapitalización que dura al menos dos décadas.

Frente al argumento que desestima las importaciones mientras se pueda comprar afuera, cabe decir que los petrolíferos se deben elaborar en México, con inversión y operación de Pemex, porque representan valor agregado, empleo, ingeniería y desarrollo tecnológico. Ante el argumento de privatizar instalaciones, vale la pena señalar que la ventaja de que las instalaciones las construya y maneje Pemex es que cuenta con experiencia y materia prima para administrar de manera integral todo el proceso y que las ganancias serían para su fortalecimiento y beneficio del país.

Para lograr ese objetivo, se propone: *a)* Reintegrar a Pemex como una sola entidad y no en subsidiarias y filiales, así como una mayor integración energética con la Comisión Federal de Electricidad y con Luz y Fuerza del Centro,<sup>3</sup> sustentando parte del crecimiento de la generación eléctrica en el uso de los derivados de crudo pesados, utilizando nuevas tecnologías que disminuyen impactos ambientales. *b)* Generar un nuevo sistema de precios dentro del sector energético. Ello debe estar sustentado en el costo de producción y la renta petrolera y no, como ahora, en los precios de los hidrocarburos en Estados Unidos.

2. Canalizar el grueso de los excedentes presupuestales del petróleo hacia Pemex y que el Estado asuma la deuda de Pidiriegas para liberarlo de su carga fiscal.

Propuso una nueva política de asignación de prioridades, ya que hoy no se sabe a dónde va el excedente petrolero, debiendo quedar de esta forma:

- 40 000 millones de pesos a la exploración de petróleo crudo.
- 20 000 millones de pesos a la producción de crudo.
- 50 000 millones de pesos a la inversión en refinación.
- 10 000 millones de pesos a la inversión en petroquímica.
- 20 000 millones de pesos a mantenimiento e inversión en ductos y almacenamiento.
- 10 000 millones a investigación en desarrollo de hidrocarburos y nuevas fuentes de energía.

---

<sup>3</sup> La intervención tuvo lugar antes del decreto de extinción de esta empresa.

3. Robustecer las áreas estratégicas de Pemex. La contratación de empresas trasnacionales para la ingeniería y ejecución de proyectos, los contratos de servicios múltiples —todo lo que las propuestas gubernamentales pretenden ampliar— han ido disminuyendo las capacidades operativas y tecnológicas de Pemex, por lo que deben establecerse acciones de fortalecimiento de sus capacidades sustantivas, basadas en la ingeniería nacional.

Se debe resolver el problema de contaminación del gas y del crudo con nitrógeno —que ha obligado a cerrar 80 pozos—, producto de la negligencia en la construcción de una planta separadora de gas y nitrógeno. Es necesario intensificar la actividad exploratoria: sólo se ha explorado 20% del territorio nacional; reactivar la exploración de campos maduros; intensificar la exploración, desarrollo y producción en cuenca de Burgos; aumentar la capacidad de refinación en Salina Cruz y Minatitlán, y construir tres nuevas refinerías.

4. Fortalecer la investigación y el desarrollo tecnológico. El Instituto Mexicano del Petróleo ha de volver a jugar un papel importante en ello y deben establecerse programas permanentes con la UNAM, el IPN y el Instituto de Investigaciones Eléctricas.
5. Garantizar el funcionamiento de un comité anticorrupción en el Consejo de Administración de Pemex.

INTERVENCIÓN DE PORFIRIO MUÑOZ LEDO, EXSECRETARIO DEL  
TRABAJO Y DE EDUCACIÓN PÚBLICA, ACTUALMENTE DIPUTADO  
POR EL PARTIDO DEL TRABAJO

Aclaró que se trata de un debate político e ideológico pero fundado en información objetiva. Se debate la política energética a largo plazo y el proyecto de nación, que pasa por la revisión del modelo económico y por la reinserción de México en el contexto mundial. Se dirime la continuidad, la ruptura o la eventual renovación de nuestro pacto social. Este diálogo, dijo, no es una concesión graciosa; estamos aquí por la voluntad del pueblo o si se quiere, con el respaldo de la opinión pública, que en más de 60% se opone a la privatización.

El tema ha sido confinado a las élites y sólo llegó al conocimiento popular en 1938; el ejercicio de la soberanía empieza entonces y hay que ejercerla porque la hemos extraviado.

Distingue dos etapas en esta historia: de 1966 a 1972, periodo en el que no exportamos petróleo y crecimos a un promedio de 6.4 % durante 40 años; y de 1976 en adelante, cuando exportamos petróleo y hemos crecido a una tasa de 2.2% al año.

Cárdenas hizo de la necesidad una virtud: al retirarse las compañías extranjeras, se obturaron los canales de comercialización y exportadores, como éramos, tuvimos que valernos de empresas secundarias para seguir vendiendo petróleo. Un desarrollo nacional en ciernes permitió ir absorbiéndolo de modo creciente y luego se usó totalmente su disponibilidad. Todos los gobiernos posteriores, hasta 1976, siguieron esencialmente esta política.



El cambio dramático de la política petrolera obedeció a un espejismo, una trampa: círculo vicioso entre petrolismo y presidencialismo, que dio al traste con un sistema político y cambió el modo de desarrollo. La guerra del Yom Kipur que desordenó el mercado de productores y el descubrimiento de yacimientos en el Golfo de México alentaron la producción. Duplicamos las exportaciones en un solo año, se multiplicaron cinco veces en dos años, hasta llegar a 15 veces en 1982. Pero cayó el precio de 38 dólares a ocho dólares por barril. Hubo un intento de reformulación de la política petrolera, pero fue inviable. Las tasas de interés a la alza y la caída de los precios del petróleo dejaron a la economía nacional en una crisis de la que no hemos salido.

En 1984, el tema de la deuda ocupó el lugar central. El petróleo se convirtió en la clave del pago de la deuda externa. En los años ulteriores aumentó la exportación de petróleo y se incrementó la deuda. Con los Pidiriegas, Pemex contribuyó a la deuda interna: mientras más producía, más perdía y mientras más subían las reservas del Banco de México, más bajaban las reservas petroleras.

En este periodo de crecimiento de 2.2% hemos producido 11 millones de migrantes; se rompieron las cadenas productivas; se concentró aberrantemente el ingreso; aumentó la desigualdad y decrecieron los índices de productividad, competitividad y calidad de la educación. Y se quemó el hidrocarburo en vez de convertirlo en materia prima.

México tiene el índice más alto de opacidad en la utilización de los excedentes. Se han usado con fines electorales y para comprar conciencias y voluntades.

¿Qué pasa hoy? La seguridad energética de Estados Unidos está en peligro en vísperas de una recesión económica.

Calderón dijo que subiríamos a cuatro millones de barriles la producción, lo que revela la intención profunda de sus reformas. El informe del Consejo de Relaciones Exteriores de Estados Unidos señala que ese país debe enfocarse a promover una mayor producción petrolera en México, mediante la participación de empresas privadas. Ése es el problema: el hambre energética de las potencias y las ganas de comerse los negocios de una parte considerable de la clase política mexicana.

Habida cuenta de que la propuesta hecha en fragmentos por el Ejecutivo es notoriamente inconstitucional y nociva para el país, o la retira o el Congreso la aplaza.

#### INTERVENCIÓN DE LUIS RUBIO, PRESIDENTE DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO

Presentó las siguientes premisas:

- a) Lo importante es que la industria petrolera y la energética, en general, contribuyan a elevar el nivel de vida de la población, abatir los índices de pobreza mediante el fortalecimiento de la capacidad productiva de la industria mexicana, elevando su competitividad y aportando productos de la calidad adecuada, en la cantidad requerida y a precios internacionalmente competitivos.
- b) El problema de la industria petrolera no es de dinero, sino de organización de la producción y de distribución de los recursos. En términos comparativos, Pemex no paga más impuestos que sus pares inter-

nacionales. Lo que sí es muy distinto es la eficacia y eficiencia con la que emplean sus recursos. La rentabilidad de la industria es enorme: explota un recurso de aproximadamente seis dólares y lo vende a cien por barril. La pregunta es: ¿qué hacer con los recursos que arroja la entidad?

- c) Pemex fue organizado para explotar los recursos petroleros no con criterios económicos de eficiencia y productividad, sino con criterios políticos partidistas de infinita tolerancia a la corrupción. La iniciativa presidencial avanza en ese sentido, pero es insuficiente.
- d) Concebida en 1938, la empresa sigue operando en el siglo XXI. No existe una concepción integral de la industria, ni un reconocimiento del cambiante entorno mundial.
- e) La discusión no es sobre la propiedad, sino sobre la eficiencia. Cada nación tiene un régimen distinto para la explotación de los recursos, pero la propiedad de éstos es de la nación y así es prácticamente en todo el mundo. Por lo tanto, no vale la pena perder el tiempo en esta discusión. El tema es cómo se emplea la renta petrolera de suerte que contribuya decisivamente al desarrollo del país.
- f) La discusión tiene cuatro temas: la organización y administración de la industria a fin de que eleve su eficiencia y contribuya al desarrollo del país en un contexto de transparencia y rendición de cuentas; la explotación de los recursos tanto en campos viejos como en los aún no explotados y las tecnologías, recursos financieros y humanos que se requieren; ¿cuál

es la mejor manera de desarrollar los recursos petroleros?; ¿cuándo es económicamente racional exportar el crudo?; ¿cuándo es rentable emplearlo para producir petroquímicos y productos refinados para el país? y ¿quién y cómo debe decidir sobre estas materias?, temas que son eminentemente económicos y no políticos; las estructuras legales y corporativas necesarias para el desarrollo integral de la industria.

- g) la discusión debe ir más allá del funcionamiento de la industria y establecerse en qué y cómo se van a emplear los recursos que de ahí se deriven. La industria se sirve a sí misma más de lo que le sirve al país; arroja índices de productividad y eficiencia muy inferiores a los de sus pares internacionales, desperdicia más energía que ellos y su contribución al desarrollo es menor. Los recursos que se derivan de la explotación del petróleo no se traducen generalmente en inversión en infraestructura que contribuya al desarrollo del país.
- h) No hay una forma única de organizar la industria petrolera nacional. Hay modelos inoperantes o inadecuados. Las industrias similares a la nuestra, propiedad de sus gobiernos, podrían servir de modelo: la noruega Statoil y la brasileña Petrobras, que con flexibilidad han logrado incorporar fuentes de financiamiento y desarrollo tecnológico dentro de reglas estrictas de transparencia.
- i) Carecemos de una definición de consenso sobre la naturaleza de la industria petrolera y energética y eso impide que se defina la organización idónea. El objetivo más importante de la reforma que se llegue a

adoptar sería el de lograr una definición en ese sentido, pues ya sería factible determinar la naturaleza de la participación privada en la industria y sus eventuales modalidades. La inversión privada debe ser vista como un complemento que contribuya aportando tecnología y como sustituto de la inversión pública en áreas no consideradas de control exclusivo estatal.

- j) La estructura legal debe ser congruente con la función de la industria petrolera y no al revés.

### *Recomendaciones*

El principal criterio debe ser el desarrollo económico del país. El nuevo diseño corporativo tiene que fundarse en criterios de transparencia, rendición de cuentas y productividad. El entorno competitivo externo exige definiciones precisas sobre la forma en que la industria debería estar integrada: su marco normativo debe precisar la naturaleza de su integración y el papel que desempeñan las empresas privadas en ese marco. Se propone poner atención en otros modelos que han combinado la propiedad estatal con autonomía de gestión, estructuras modernas de gobierno corporativo, supervisión gubernamental y flexibilidad. Se necesita afrontar el hecho de que la producción petrolera disminuye y de que no hay soluciones fáciles o políticamente neutras. El futuro de la industria dependerá de la capacidad de explotación de los viejos campos y del desarrollo de campos nuevos previsiblemente en aguas ultraprofundas. La clave de éxito de la empresa depende de autonomía de gestión y del gobierno corporativo. El marco necesario es el que confiere flexibilidad y capacidad de adaptación.

INTERVENCIÓN DE JAVIER JIMÉNEZ ESPRIÚ, EXDIRECTOR DE LA  
FACULTAD DE INGENIERÍA, SECRETARIO ADMINISTRATIVO  
DE LA UNAM Y EXSUBDIRECTOR COMERCIAL DE PEMEX

La propuesta de reforma a partir del diagnóstico es insuficiente en el análisis económico, discutible desde el punto de vista técnico, inconsistente en el aspecto legal, ignorante del contenido histórico y ayuna de sensibilidad política. Pemex no puede analizarse a fondo si se soslaya cualquiera de estos aspectos, porque no es una industria común: es una institución que como ninguna otra ha hecho viable el desarrollo de México y posible su factibilidad financiera, enfatizado su identidad como nación independiente. Es una entidad-símbolo que se encuentra enraizada en el alma de los mexicanos y desde su nacimiento ha sido emblemática de la soberanía nacional.

Resulta insuficiente plantear como reforma energética únicamente la restructuración de Pemex, pues forma parte de un complejo sistema interdependiente que no puede lograr su optimización con decisiones parciales.

La propuesta es inconsistente porque surge de un procedimiento contrario a toda lógica. Se ha partido de la decisión de abrir Pemex al sector privado y luego se han acomodado las premisas, argumentos, datos y diagnóstico, en ese orden, para sustentar la solución decidida de antemano. Los mexicanos sabemos leer, analizar, discernir y de la lectura, el análisis y la discusión de las iniciativas deducimos con claridad su intención y sabemos que si se convierten en ley, se autorizarían los contratos de riesgo. Pemex inicia su priorización claudicando de la exclusividad que le otorga la Constitución en el conjunto de la industria petrolera y, por

tanto, se delimita, se minimiza e inicia su transformación de una industria integrada —forma hacia donde se dirigen todas las del mundo que aún no lo están—, a una organización administradora de contratos cuyos beneficiarios no serán quienes hoy se dice que son los dueños del petróleo mexicano.

Hay un importante grupo de mexicanos altamente capacitados que conocen todos los pasos de la industria, las condiciones de nuestras reservas, las formas de optimizar la producción, los tiempos y formas para la búsqueda de nuevos yacimientos, para la adquisición de las tecnologías necesarias para la industria y para la formación del personal requerido; en suma, capaces de atender las necesidades presentes y futuras de la industria sin necesidad de compartir nuestros hidrocarburos, ni entregar parte de los beneficios de la industria a la participación privada.

No podemos aceptar como dogma de fe que con la propuesta Pemex se fortalece, que no hay contratos de riesgo, que no hay privatización, que los hidrocarburos seguirán siendo de los mexicanos y que no hay forma de incrementar nuestra capacidad de ejecución si no es con alianzas estratégicas. Porque permitir los contratos de riesgo no es otra cosa que lo planteado por los artículos 4o. de la iniciativa de ley reglamentaria de los artículos 27 constitucional y 45 y 46 de la propuesta de la nueva ley orgánica de Pemex, entre otros, que la autorización para suscribirlos por asignación directa, discrecional e incluso confidencial; o sea, compartir la renta petrolera en beneficio de los poderosos de siempre y en detrimento de los dueños legítimos del recurso.

Porque proponer la participación privada en la refinación del petróleo y en la propiedad y operación de los oleoductos

es entregar a los poderosos de siempre de aquí y de allá —y más de allá que de aquí—, dos eslabones fundamentales de la cadena de valor de la industria de los hidrocarburos, decretando el inicio de su desintegración y trastocando el espíritu y la letra de la Constitución.

Porque se refiere a la industria petrolera integral como área de exclusividades del Estado y en las leyes secundarias se pretende limitar las áreas estratégicas de la industria, reduciendo arbitraria e ilegalmente el espectro que define la Constitución y transfiriendo al sector privado nacional y extranjero funciones que la letra y el espíritu de la ley suprema otorgan indubitable y exclusivamente al Estado; refinerías y oleoductos pierden su condición estratégica.

Las iniciativas se construyen a partir de algunos datos sesgados, de un lenguaje engañoso y de algunas verdades a medias, y las verdades a medias son mentiras dolosas porque es cierto que Pemex está técnicamente quebrado; que las reservas de Cantarel declinan; que no tenemos aún la tecnología para perforar a grandes profundidades del mar, aunque no partimos de cero; que el Sindicato es enormemente oneroso, aunque esto se soslaya; que sólo tenemos petróleo para 10 años con los actuales ritmos de explotación; que en Pemex hay ineficiencia y corrupción, y que se requiere una reforma de fondo.

Pero igualmente es verdad que no se exterioriza, porque se opone a los intereses de quienes pretenden abrir la industria a la iniciativa privada, que Pemex está técnicamente quebrada a propósito, con una cortedad de miras inaceptable y sin consideración de potencial. Que esto ha sucedido por largo tiempo y sin definir una política energética, ni petrolera, imperiosa para el desarrollo de la industria y de



México; es cierto también que está técnicamente quebrada, y que hay ineficiencias y gente corrupta, lo que no es aceptable y urge modificar, y con todo es una de las petroleras más rentables del mundo, antes desde luego de las exacciones impositivas y políticas a que está sujeta. Que es la única petrolera del mundo a la que sus administradores no le han permitido aprovechar los recursos excedentes del *boom* del precio petrolero para atender sus deficiencias y rezagos, para instalar refinerías, para modernizar y ampliar su red de ductos, para incentivar la investigación y el desarrollo tecnológico y para promover la petroquímica. Que contamos con posibilidades de explorar y extraer petróleo y gas en el territorio y en aguas someras como en las grandes profundidades marinas y que la urgencia de esto es de los interesados en la participación privada en Pemex y no de la razón técnica ni de la planeación estratégica.

Y así muchas verdades que se ocultan para no desvirtuar las que parecen dar argumentos a una decisión tomada, porque siguen insistiendo en lo mismo: abrir Pemex a las alianzas estratégicas, ahora contratos de desempeño. Lo cierto es que tenemos petróleo y quien lo tiene puede poner las reglas para adquirir tecnología y dinero. Y estamos a tiempo para seguir preparando a nuestros ingenieros y técnicos.

El documento del Banco Mundial, creando las bases para el crecimiento equitativo 2006-2012, entregado una semana antes del envío de la iniciativa, dice que aunque la condición de Pemex como monopolio del Estado está garantizado por la Constitución, sería necesario encontrarle una forma de asociarse con otras compañías para realizar actividades de exploración que eviten problemas de seguridad energética en el futuro y generen incentivos al trabajo eficiente en

el sector. El dogma de que no tenemos dinero ni tecnología y de que no queda otra opción que asociarnos, entregando parte de la riqueza nacional, es un falso dilema que tiene su origen, queda claro, en las oficinas del Banco Mundial y en la reflexión de sus analistas pagados para establecer el plan estratégico de los dueños del Banco para garantizar la seguridad energética de los mayores consumidores del petróleo del mundo. No es explicable que haya tantas coincidencias entre las recomendaciones del Banco y las iniciativas presidenciales.

Esta propuesta no es ningún invento original. Ya en 1992, sin modificar la Constitución y con leyes secundarias (inconstitucionales), se abrió la generación de energía eléctrica para el servicio público y hoy 30% de la generación para este objeto —según la Constitución, de exclusividad del Estado— la hace el sector privado extranjero en un negocio redondo que ha dejado ganancias y ningún beneficio para los ciudadanos. Así dijeron que se fortalecería la CFE, con los mismos argumentos de que no se privatizaría, luego de amenazarnos, como hoy, de que en pocos años faltaría la electricidad si no se aceptaban las reformas.

Se piensa repetir la hazaña de fortalecer Pemex sin privatizarlo, pero dejando al sector privado nacional o extranjero la propiedad de ductos y refinerías y dándole contratos de riesgo por asignación para la explotación de nuestro petróleo. Nos lo proponen usando el mismo método legislativo: no tocar la Constitución ni con el pétalo de una rosa, dándole la vuelta para obtener lo que se persigue.

Me pregunto si no son contratos de riesgo los que proponen para la tecnología de la que no disponemos; nos estaban engañando cuando nos decían que no había otra

forma de obtenerla que compartiendo los resultados o nos están engañando ahora al decirnos que no hay en la iniciativa contratos de riesgo y los están disfrazando. Mi opinión es que nos engañaron antes con la amenaza y nos quieren engañar ahora con el disfraz.

### *Los impactos*

Si es una aberración aislar el tema de Pemex del resto del sector energético y ubicar la reforma sólo en la restructuración de la paraestatal, no es menos el ignorar las repercusiones que tendrá en varios ámbitos de las actividades nacionales. Una de ellas es el impacto en la ingeniería mexicana y en nuestras posibilidades de desarrollo científico y tecnológico: un golpe letal para las actividades de este sector que debería ser de vanguardia.

Los contratos de gran magnitud ya en la mano, ahora con el agravante de la discrecionalidad, inclinan sin remedio la balanza a favor de los grandes consorcios multinacionales, dueños del dinero.

Se obstaculiza aquí y se transfiere al extranjero la formación de capital intelectual de una nación que en su pobreza y limitación está subsidiando el desarrollo económico, científico y tecnológico de los países ricos.

Aparentemente, se ha tomado por omisión, por ignorancia o por convicción la decisión de permanecer en la incapacidad tecnológica. ¿Qué haremos en una nación con las necesidades de ésta sin la ingeniería y desarrollo tecnológico propios?

La autodeterminación tecnológica y, por ende, el apoyo al desarrollo de la ciencia y la tecnología son cuestiones de supervivencia nacional, y nosotros, en lugar de estimularlo,

hemos ido cancelando por ignorancia, soberbia o intereses discutibles los escasos logros y hemos obstaculizado el fortalecimiento de nuevas acciones.

Así cada vez con menos tecnología, firmaremos acuerdos con la ignorancia y perversidad de los intereses de nuestros competidores, convertidos en socios estratégicos y sus socios locales.

¿Las tecnologías que usaremos son las que nos conviene comprar o las que nos quieren vender? ¿Cómo abordaremos los retos del presente sin nuestro compromiso con el porvenir de los mexicanos y con el desarrollo sustentable del planeta?

INTERVENCIÓN DE JAVIER BERISTÁIN, PROFESOR DEL INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO, EXRECTOR DEL MISMO Y COORDINADOR DEL GRUPO HUATUSCO

Comienza por citar el consenso del Grupo Huatusco. ¿Por qué no crecemos? El crecimiento económico es condición necesaria para el bienestar social. Sólo con crecimiento se pueden generar los empleos, las oportunidades y los ingresos para que los mexicanos tengamos acceso a los satisfactores que nos permitan aumentar nuestro bienestar. Sólo con crecimiento se pueden ir atendiendo los graves problemas de pobreza extrema de que adolecemos. Algunos pensamos que desde los años setenta tenemos un mal desempeño económico, otros dicen que desde los ochenta. Muchos proponen una política de Estado para el crecimiento de la economía. Parece que en algún momento debiera iniciarse un debate plural y abierto acerca de la Constitución y sus efectos económicos, pues la última reforma de gran alcance económico fue la de

1982. Mientras llega el tema del crecimiento a la agenda de una reforma constitucional, es oportuna la discusión de las reformas energéticas que caen en el terreno de las políticas públicas normales y no fundacionales.

Con base en el consenso del Grupo Huatusco, sin caer en un debate ideologizado, deben considerarse los efectos de las propuestas sobre la capacidad de la economía para crecer, redistribuir los beneficios del crecimiento y aumentar el potencial del desarrollo sustentable de la sociedad.

Los principios económicos que deben regir la reforma energética, su contribución al crecimiento, a la redistribución y al desarrollo sustentable Beristáin los estableció así:

La primera razón para abordar la reforma está en la creciente incapacidad de la industria petrolera para actuar como motor del crecimiento, multiplicador de empleos e inversiones o de generar un saldo positivo de exportaciones netas para el país. Resulta paradójico que un país con dotación de petróleo registre una de las menores tasas de crecimiento de América Latina.

Una causa es el estancamiento de la producción desde hace varios años: 4.4 millones de barriles de petróleo crudo diarios. El alza inusual de los precios ha proporcionado alivio pero no puede ser una solución permanente. De no hacer nada y ante un crecimiento acelerado de la demanda interna, dada la inelasticidad del ingreso de la demanda mayor a uno, las importaciones de productos del petróleo seguirán creciendo o bien se dejará de exportar, dilema que sólo augura contracción de la capacidad de crecimiento por la disminución de divisas.

En segundo lugar, una renta petrolera estancada o decreciente reduce los recursos del presupuesto del gobierno

federal y de los estados para el gasto social. Menor renta petrolera es augurio de reformas adicionales a muy corto plazo o de la contracción del gasto social y de la inversión pública. Por cierto, la renta petrolera, la renta de un recurso natural, no es un pago por el uso del capital, por lo que tampoco es una fuente de financiamiento exclusivo para el sector generador de la renta. Debe haber claridad de que la renta petrolera es de la nación, es de los mexicanos, no es del organismo que explota el petróleo.

El régimen fiscal de Pemex tiene que adecuarse a estos principios básicos sin distorsiones que deterioren la capacidad de inversión. La renta petrolera debe quedar libre para los presupuestos de gasto e inversión pública cuyas fuentes de financiamiento alternativos son los impuestos generales. Si no hubiese necesidades de este tipo, la renta petrolera facilita el desarrollo de nuevas ventajas comparativas en previsión al agotamiento de la riqueza petrolera.

En tercer lugar, a fin de elevar el potencial de desarrollo se requiere una contribución significativa del petróleo para la productividad general de la economía, cuyo estancamiento está en la raíz del mediocre crecimiento del ingreso nacional, así como de los salarios reales de los trabajadores en los últimos años.

Ahora bien, ¿cuál reforma? El diagnóstico apunta hacia dos componentes que deben aparecer en cualquier proyecto de reforma: *a)* que aumente la producción y la exportación neta de petróleo y de sus derivados de manera sustentable y *b)* que aumente la eficiencia de Pemex y de los procesos que llevan petróleo y derivados al usuario final. En suma, se requieren aumentos significativos en las inversiones y en la productividad.

Beristáin cita el consenso del Grupo Huatulco para evitar el falso dilema sector público/sector privado:

No es claro que las inversiones privadas en infraestructura *sin una buena regulación, ni correcta asignación de los riesgos* haya dado los resultados sociales esperados. Tampoco es claro que la inversión de organismos y empresas públicas *sin incentivos claros o capturados por grupos de interés* lo hayan logrado. La pérdida general de eficiencia de la inversión privada y pública está en la raíz de la caída de la productividad de la economía.

Por tanto, se requiere una reforma con visión moderna que procure lo mejor del mercado y del Estado; es decir, la solución económica no es excluir al sector privado, ni privatizar un recurso de la nación, sino equilibrar la eficiencia de los mercados competitivos con la potestad rectora del Estado y la propiedad inalienable de la nación sobre el petróleo. Estas soluciones ni las inventamos, ni son exclusivas de México; han estado en el núcleo de las políticas económicas de la socialdemocracia europea. No es inútil recordar que el desarrollo estabilizador mexicano combinó Estado y mercado con mucho mayor éxito que los modelos posteriores de intervencionismo desbocado o privatizaciones sin regulación.

¿Las reformas presentadas por el Ejecutivo podrán estar a la altura de los retos económicos? ¿Facilitarán las contribuciones del sector energético y en particular las de Pemex el crecimiento, la redistribución y el desarrollo sustentable?

Desde una perspectiva económica, las cinco iniciativas presentadas tienen en común la creación de un nuevo andamiaje institucional para Pemex en la industria petrolera;

un par de ellas, a saber, la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la que propone la creación de una Comisión del Petróleo, procuran separar las funciones de diagnóstico y formulación de políticas de aquellas propias del organismo operador, es decir, se fortalece a la Secretaría de Energía, dotándola de facultades de política pública y se supera un antiguo problema de que Pemex cuente con una innecesaria multiplicidad de funciones como órgano rector, regulador y operador de la industria petrolera.

Una medida común a las mejores prácticas de gobierno corporativo es la participación de consejeros independientes, ciudadanos en los consejos de administración y sus principales comités.

Al respecto, la iniciativa se queda cortísima, ya que los cuatro consejeros profesionales que se proponen ni son suficientes, ni dos de ellos son independientes.

Una mayor autonomía y flexibilidad de Pemex conlleva una enorme carga de responsabilidad social. Entre las dudas ciudadanas acerca de las reformas se encuentran las que provienen de la falta de transparencia en los contratos, en las obras, en las adquisiciones, en las relaciones obrero-patronales y en la información operativa y financiera de la empresa.

La quinta iniciativa —tal vez la más importante— para elevar la productividad y las inversiones en el sector petrolero es la de las modificaciones a la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional. Su contribución a la productividad se puede resumir en una frase: “aprovechamiento de economías”.

Aunque Pemex tuviera la capacidad, el tiempo y un presupuesto ilimitado, los principios de costo de oportunidad,



la división del trabajo, la especialización, las ventajas comparativas y los rendimientos decrecientes, desde economía de escala y distribución de riesgos, se suman para recomendar que Pemex, como cualquier empresa moderna, contrate con una mayor seguridad jurídica, oportunidad, flexibilidad, con cláusulas de salida y precios competitivos, a otros proveedores de servicios para aumentar su eficiencia, conservándose siempre en la nación la propiedad del petróleo.

INTERVENCIÓN DE HÉCTOR AGUILAR CAMÍN, ESCRITOR  
Y ANALISTA

Como la mayoría de los mexicanos, dueños nominales de petróleo, dice no saber lo que sucede con Pemex, que rinde malas cuentas, tiene rendimientos impresionantes y muchas utilidades, pero es un desastre, según los expertos.

No tiene claro lo que hay que reforzar o corregir, pero sí tiene claras las causas de la corrupción y la ineficiencia de Pemex: la mitología nacionalista y la debilidad fiscal del Estado.

La mitología nacionalista nos impide hablar del petróleo y de Pemex como lo que son: una materia prima y una empresa. No son más que eso. Son parte de nuestra economía real, pero, son sobre todo, emblemas de nuestra nacionalidad imaginaria. Atadura imaginaria, pero más férrea que las reales. ¿Por qué no podemos alterar, ni siquiera pensar en alterar los principios constitucionales y los principios simbólicos que rigen nuestra visión de la industria?

La mitología nacionalista ha tomado en estos días la doble forma de un apasionado constitucionalismo y un rechazo

a la privatización. Es alegable que no sólo los contratos de riesgo, sino todos los contratos otorgados por la nación en materia petrolera sean inconstitucionales, pues violan lo dispuesto por el artículo 27 que, en su párrafo VI, dice: “tratándose del petróleo y de los hidrocarburos de hidrógeno, sólidos, líquidos y gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones, ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado”. Conviene decir que no había una sola de estas palabras en el artículo original de 1917. La inconstitucionalidad alegable proviene del texto reformado en 1960. Y si de lo que se trata es de defender y cumplir la Constitución tal como está, podemos empezar hoy mismo cancelando por inconstitucionales todos los contratos que Pemex ha celebrado. Eso es lo que manda la Constitución: la restricción impuesta en 1960 es a todas luces impracticable.

Con una Constitución reformada 476 veces resulta caprichosa la idea de que ahora no puede tocarse. En su iniciativa, el gobierno ha respetado de dientes para fuera el texto constitucional, tratando de saltarse sus restricciones, mediante cambios a la ley secundaria. Es una astucia y una simulación. Pero esta soberanía incurriría en una astucia y una simulación equivalentes diciendo que no tocará un texto que se incumple todos los días. Lo que digo es que hay que pensar esta reforma libremente, sin supuestas ataduras que en realidad no atan a nadie.

Respecto del rechazo a la privatización, ayuda poco a su claridad, porque la iniciativa no privatiza a Pemex. Privatizar quiere decir vender la empresa a capitales privados, como se hizo con teléfonos y bancos. Esto es distinto: se trata de que haya inversión privada en Pemex. La pregunta adecuada no es si debe o no haber contratos privados, sino dónde

y cómo. La respuesta obvia es: donde convenga para que Pemex sea la empresa eficiente que no es. Y ¿cómo garantizar que lo que convenga no termine en la opacidad, la corrupción y la ineficiencia que caracterizan al organismo? Mi respuesta es: haciendo transparente a la empresa con los mecanismos a la mano: un ente regulador autónomo, un consejo de administración independiente, una periódica rendición de cuentas al Congreso, una publicación consultable en internet de las operaciones de la empresa y del destino de los excedentes petroleros.

La opacidad, la corrupción y la ineficiencia son los verdaderos enemigos de Pemex, no los contratos privados. Por eso hay que garantizar que sea una empresa transparente, verdaderamente pública. Ni el diagnóstico, ni las iniciativas gubernamentales abordan esto con claridad.

La otra atadura de Pemex es la debilidad fiscal del Estado, una debilidad histórica. Al no cobrar suficientes impuestos, la Secretaría de Hacienda dispone de las utilidades de Pemex para cubrir hasta 40% de las necesidades presupuestales del gobierno federal. Los legisladores que quieran devolver sus utilidades a la institución, quitándolas del presupuesto federal, deben decir cómo arreglarán el presupuesto federal. Un día el petróleo desaparecerá del país, pero éste seguirá existiendo; conviene, entonces, que gobierno y legisladores empiecen a poner los cimientos de ese mundo de finanzas públicas sin petróleo. ¿Cómo repondrán a la hacienda pública el dinero que quieren devolver a Pemex? ¿Qué costo tendrá esto para los que pagan impuestos? Me preocupa, en este sentido, la propuesta de dar a Pemex autonomía presupuestal, rescatándola de las restricciones que la Secretaría de Hacienda impone y de la sucesión de recursos a que ello da

lugar. La Secretaría de Hacienda es un yugo, pero también es un control de las finanzas de una empresa cuya operación interna no controla nadie. Autonomía presupuestal, sin transparencia y sin control externo, será sólo una forma superior de opacidad, ineficiencia y corrupción. Hacer de Pemex una empresa transparente es requisito previo de todo lo que quiera plantearse para modernizarla.

Necesitamos un ente regulador autónomo, que en verdad regule y con autonomía real. Necesitamos una actualización de leyes y reglamentos de la industria. Necesitamos un consejo de administración con consejeros independientes, es decir, personas conocedoras de la industria que no sean empleadas del gobierno ni contratistas de Pemex: académicos, abogados, empresarios y no sólo secretarios del despacho y miembros del sindicato. Necesitamos rendición de cuentas periódicas, ordenadas, transparentes frente a los poderes públicos y en particular frente a esta soberanía, y necesitamos rendición de cuentas por internet ordenadas y claras para el público en general.

Como uno de los dueños nominales del recurso, solicitó ante esa soberanía un informe detallado del destino que han tenido los excedente petroleros de años recientes. ¿Donde están? ¿En qué se han gastado a lo largo de estos años? ¿En qué se están gastando?

Una vez garantizada la transparencia, habría que darle a Pemex libertad como empresa, incluyendo la libertad de asociarse y de tomar la inversión que le convenga, privada o pública, nacional o extranjera. Eso no implica vender Pemex o perder su control por el Estado, sino hacerla una empresa de altos rendimientos para los mexicanos.

INTERVENCIÓN DE ARTURO FERNÁNDEZ PÉREZ, PROFESOR Y  
RECTOR DE INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO

Es urgente actualizar el marco regulatorio y organizacional que norma la gestión de la industria petrolera porque ésta no es satisfactoria. De no hacerse a la brevedad, con la transparencia debida y la claridad adecuada, la nación no podrá ejercer debidamente la soberanía sobre el petróleo, porque de continuar las tendencias recientes, la renta petrolera se disipará y menguará; el desarrollo de la industria tropezará con enormes problemas y su desempeño será un lastre para el país.

Fernández Pérez considera que ningún elemento de la iniciativa contiene medidas de privatización, entendida ésta como la transferencia de activos o sociedades a la esfera privada. En todo caso se propone subrogar la prestación de algunos servicios. El centro del debate debe ser la reorganización de la industria petrolera y la modernización del marco regulatorio. En esencia, el meollo de la controversia está en la apropiación del Estado, constitucionalmente dispuesta, de la llamada renta petrolera.

Opina que la soberanía del Estado mexicano sobre los hidrocarburos se ejerce a plenitud cuando éste consigue apropiarse del total de la renta petrolera independientemente de quién y cómo se organiza la industria.

Esto obliga a una digresión: definir el concepto de renta petrolera. Hay que empezar por el concepto de renta económica desarrollado por la escuela clásica, especialmente la propuesta por David Ricardo, que se aplicaba a la tierra como factor productivo de oferta limitada y no renovable, entendiendo por renta económica la retribución que recibe el

poseedor de la tierra por encima de su contribución de ésta en un uso alternativo. Ahora hablamos de rentas petroleras. Esta retribución es la que recibe el poseedor de ese recurso por tener el control de un recurso no renovable de oferta fija y que produce un gran valor para satisfacer las necesidades de los consumidores. Vista así, la renta petrolera se puede definir como la diferencia entre el ingreso bruto y los costos totales de exploración y extracción. En estos costos debe incluirse el costo del capital y la prima correspondiente de riesgo, que puede ser tan alta como el propio costo del capital, correspondiente a la actividad exploratoria que está sujeta a un severo perfil probabilístico y a la extractiva.

Opina que debe separarse la renta petrolera del rendimiento de la actividad industrial y empresarial que realiza la paraestatal.

Aclara que no hay renta petrolera en las actividades de refinación, petroquímica, transporte y distribución. Hay rentabilidad al capital invertido como cualquier otra actividad industrial.

La renta petrolera se realiza exclusivamente en las actividades exploratorias y extractivas, incluso si éstas no son realizadas directamente por el propietario del recurso y siempre y cuando el propietario explote efectivamente su derecho de propiedad, exigiendo la retribución máxima. En las actividades mencionadas —refinación, petroquímica, transporte y distribución— no se genera renta petrolera, pues se trata de actividades económicas de transformación y servicio en las que las retribuciones que perciben los actores productivos sólo corresponden a su contribución a la producción y reflejan exclusivamente su costo. En estas actividades se adquieren el crudo, los insumos y servicios

factoriales a los precios del mercado nacional e internacional. En la medida en que hay mercados más o menos competitivos, disputables en el comercio mundial de crudo y en los servicios ofrecidos por las actividades productivas relacionadas, el control monopólico del Estado no es un instrumento estratégico valioso, indispensable para capturar integralmente la renta petrolera. Ésta puede ser la diferencia fundamental con respecto a la década de los treinta cuando se expidió una importante legislación petrolera que puede explicar el contenido de las actuales normas constitucionales; por ejemplo, la actividad de maquila de petróleo que hacen las refinerías en el mundo se ha retribuido históricamente con uno o dos dólares por barril.

Estos argumentos, estos datos, son evidencia de la ausencia de rentas económicas en las industrias de refinación, petroquímica, transporte y distribución, provenientes de la posesión o propiedad exclusiva de un recurso no renovable. Ahí no hay rentas petroleras, ahí hay rendimiento del capital invertido, ajustado por el riesgo y por la eficiencia.

Todos sabemos que Pemex maquila petróleo mexicano en Texas y seguramente lo hace a tarifas competitivas. Lo desafortunado es que incurre en un doble costo de transporte: llevar crudo y traer la gasolina; además de que el valor agregado, incluidos los impuestos y el empleo, se quedan en el extranjero y no se desarrolla en México el potencial de la industria petroquímica y química; el costo del transporte incurrido disipa parte de la renta petrolera, ya que dicho costo sería evitable si el crudo se refinara en México.

Las disposiciones constitucionales e integración vertical de la industria no corresponden a la realidad actual. Entonces, en principio, resulta adecuada para el interés público la

iniciativa de permitir la actividad de maquila, de refinación en territorio nacional y a los particulares participar en las actividades de transporte y distribución, en este último caso adecuadamente reguladas. Sería preferible modificar la Constitución y permitir abiertamente la participación de los particulares en estas actividades, con el debido régimen de libre concurrencia, regulación y competencia.

Entonces, no sólo se trata de que el Estado mexicano capture toda la renta petrolera, sino de que no tolere su disipación por ineficiencia.

La mayor parte de los estados del mundo capturan una gran parte o la totalidad de la renta petrolera. Las diversas tasas impositivas que se aplican a los ingresos petroleros son muy altas en la mayor parte de los países, sin importar la naturaleza pública, privada o mixta de la empresa o el régimen de propiedad del recurso público, privado o concesionado. Las tasas fluctúan entre 50 y 80% y la razón es muy sencilla: en la extracción del crudo se realizan enormes rentas económicas —con ese concepto ricardiano— y su gravamen resulta, desde el punto de vista económico, el más eficiente, el que menos distorsiona o afecta la actividad económica.

Hay mucha confusión y debemos recordar que la propiedad del petróleo en el subsuelo mexicano es del Estado mexicano. Pemex sólo funge como agente económico del Estado para ejecutar las actividades relacionadas con la industria. La renta petrolera no es de Pemex; el Estado debe capturar cada peso de esa renta cada año.

Pemex debe tener la posibilidad de operar como cualquier empresa del mundo y para ello se requiere medir claramente la renta petrolera para extraérsela y dejar que Pemex genere



las utilidades que realiza por la actividad industrial y que su consejo de administración decida si la retiene o no.

El crudo depositado en el subsuelo es un activo propiedad del Estado para beneficio de todos los mexicanos presentes y futuros, no de los gobiernos federal o estatales en turno, ni sólo de los mexicanos de esta generación.

Si el crudo es extraído, en principio, dicho activo debe ser convertido en otro activo. Los rendimientos anuales del activo en cuestión pueden ser destinados a los presupuestos anuales de los gobiernos o, incluso, como lo hacen algunos países, distribuirlos como dividendos en efectivo a toda la población. Muchos países con grandes recursos naturales han construido fondos soberanos para administrar debidamente esas rentas. El crudo es un recurso no renovable, pero su valor reinvertido en un activo financiero es perdurable para el beneficio de las generaciones presentes y futuras.

La operación ineficiente de Pemex es una fuente de disipación de la renta petrolera. En consecuencia, su operación eficiente, transparente y honesta es un imperativo. Éste no es un asunto ideológico, sino que tiene que ver con los incentivos; no se relaciona con la competencia de los ejecutivos, sino con la limitada libertad con que actúan. La libertad de muchos controles burocráticos y la mayor capacidad de decisión deben estar acompañadas de una estructura de control: no se trata de quitar controles, sino de tener controles efectivos, es decir, un modelo moderno de gobierno corporativo. Por eso le parece loable crear un consejo de administración con miembros independientes y especializados.

## ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LAS INICIATIVAS DE LA REFORMA ENERGÉTICA

INTERVENCIÓN DE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA,  
PROFESOR DE LA ESCUELA LIBRE DE DERECHO, MIEMBRO DEL  
INSTITUTO MEXICANO DE DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL  
Y MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Afirma que el Poder Legislativo tiene competencias para interpretar la Constitución, cuando discute, analiza y aprueba leyes secundarias o reglamentarias, primero para saber si tiene o no facultades o atribuciones para emitir esa norma de carácter general, y después para saber si la opción política y técnica que se ha decidido es válida constitucionalmente. Los tribunales han ensayado diversos métodos interpretativos y la academia ha establecido distintas teorías sobre la interpretación. Hay, consecuentemente, diferentes interpretaciones y métodos interpretativos que compiten entre sí y nunca hay una sola solución definitiva o verdadera. Las teorías interpretativas literales o gramaticales de la Constitución han sido superadas y las tendencias dominantes en tribunales y en la academia se inclinan por interpretaciones modernas, abiertas, dinámicas, teleológicas, evolutivas y creativas.

Alude a las complejidades que tiene la interpretación del artículo 27 constitucional: una fuerte carga ideológica, un sólido sentido histórico, que no proviene del texto ni de los debates o de la intención de los constituyentes, sino de circunstancias políticas o sociales; además de una redacción poco técnica para resolver problemas modernos, técnicos y complejos. Pero adicionalmente, sus términos no pueden ser mera retórica, sino que deben tener un sentido normativo.

Añadió un problema probable: que de aprobarse la reforma llegará por alguna vía a la Suprema Corte y hasta el momento este órgano no ha sido capaz de integrar una doctrina constitucional que sirva de referente a sus fallos, que dé consistencia y coherencia a sus criterios interpretativos y que haga predecible el resultado de sus resoluciones, y esto es grave, pues haría vulnerable a la reforma.

En su opinión, las iniciativas son constitucionales y perfectibles.

Se refiere a los artículos 25, 27 y 28 y a una interpretación armónica, sistemática y teleológica, como marco. El Poder Legislativo se encuentra entre dos ejes: que la nación o el Estado nunca pierdan la propiedad sobre los productos, ni el control sobre los procesos.

El artículo 27 prevé que tratándose de petróleo no habrá concesiones ni contratos y que su explotación, a cargo de la nación, se hará en los términos de la ley reglamentaria. Pretende interpretar tal artículo y en sentido estricto se entiende explotación como sinónimo de extracción de los productos petroleros. Abona a esta interpretación su párrafo 6o., que habla de uso, explotación y aprovechamiento y tratándose de energía eléctrica, desglosa las actividades del Estado, no así tratándose de explotación. Aun suponiendo que esa interpretación no fuera defendible, si se interpreta explotación en sentido amplio, incluyendo uso y aprovechamiento o la actividad, el artículo 27 se refiere a la ley reglamentaria, entonces se debería determinar cuál es el margen de acción de esa ley, a qué obliga la Constitución y cuál es el margen de libertad del Poder Legislativo. Según Zaldívar, ese margen es más amplio de lo que se supone, porque hay dos limitaciones en el artículo 27: concesiones

y contratos, por lo que parece que la ley reglamentaria podría prever diversas alternativas constitucionalmente válidas. Incluso el concepto de industria petrolera es legal y no constitucional. Por lo que mientras se respete que no haya concesiones ni contratos, puede haber otras opciones constitucionalmente válidas.

Ahora bien, ¿a qué tipo de contratos se refiere? Si se ajusta a su sentido literal y se es consecuente, según el artículo 27 no se puede celebrar ningún contrato, lo que parece absurdo. Entonces, quizá otra interpretación dé a los contratos otro sentido y tal vez el artículo 27 se esté refiriendo a los contratos que simulaban concesiones, que fue a lo que respondió la reforma de 1960. La excepciones constitucionales son de aplicación estricta, y concesiones y contratos en materia de petróleo son excepciones.

Un argumento en contra podría ser que el artículo 25 incluye al petróleo entre las áreas estratégicas consideradas en el artículo 28 y que éstas deben ser desarrolladas de manera exclusiva por el Estado. Si se considera este artículo desvinculado de su contexto y del artículo 27, podríamos llegar a las anteriores conclusiones. No hay duda de que los constituyentes que redactaron estos artículos dieron un margen de libertad que no excluye la intervención de particulares, siempre y cuando el Estado conserve la propiedad de los productos y el control de los procesos. Una de esas alternativas se encuentra en las iniciativas del Ejecutivo.

INTERVENCIÓN DE JAIME CÁRDENAS GRACIA, EXCONSEJERO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, INVESTIGADOR DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS Y, EN ESE MOMENTO, DIPUTADO POR EL PARTIDO DEL TRABAJO

Presenta la ponencia “Entreguismo, privatización e inconstitucionalidad de las propuestas calderonistas”, en la que señala que desde hace tiempo ha habido en el país una política económica y jurídica de deliberada entrega a los particulares de espacios reservados al Estado y dio varios ejemplos.

Da varias razones para sostener que la reforma propuesta es privatizadora: se entregarían a inversionistas nacionales o extranjeros fases o partes de la industria petrolera reservadas al sector público. Se compartirían decisiones en la explotación del petróleo, hidrocarburos y petroquímica, habiendo dos tipos de industria: una pública y otra privada protegida contra expropiaciones. Las relaciones de Pemex con los particulares se podrían regir por el derecho privado y ventilarse las controversias ante tribunales extranjeros. Empresarios privados podrían ser propietarios de instalaciones, ductos, equipos y refinerías. Los contratos de desempeño son una suerte de contratos de riesgo —que están prohibidos—. Algunos funcionarios de Pemex estarían exentos de las responsabilidades a que están sometidos los demás funcionarios públicos. La autonomía de gestión trata de configurar a Pemex como corporación privada. Se abandona la reserva del capítulo VI del Tratado de Libre Comercio que el Estado mexicano hizo para sí de las fases de producción y explotación de la cadena productiva del petróleo, hidrocarburos y petroquímica. Se propone que las relaciones para la aplicación de los tratados que México ha

celebrado con Estados Unidos no sean de Estado a Estado, sino de Estado a particulares y que sean ventiladas por el derecho privado. Los poderes Legislativo y Judicial tendrían menos competencias.

Expone las razones por las que considera inconstitucionales las iniciativas:

La ley orgánica propuesta prevé en su artículo 22 un comité de transparencia y auditoría con facultades para regular adquisiciones, es decir, facultades legislativas o cuasi legislativas que sólo corresponden al Congreso.

Esta ley propone, en el artículo 24, un comité de remuneraciones para fijar salarios de altos funcionarios de Pemex y según la Constitución; ésta es una facultad de la Cámara de Diputados.

La misma ley prevé que las principales funciones de fiscalización estén en manos del comité de transparencia y auditoría, lo que puede violar los artículos 113, 134 y 79 de la Constitución.

El artículo 38, fracción 2a., concede a Pemex facultades para endeudarse externamente, lo que viola el artículo 73, fracción 8a., de la Constitución. Según ésta, corresponde al Congreso y no a la Secretaría de Hacienda regular los servicios de intermediación financiera.

La ley propone que las adquisiciones puedan realizarse sin licitación pública, lo cual violaría el artículo 134 de la Constitución.

Al sujetar los contratos de desempeño a los beneficios de la extracción, se hacen similares a los contratos de riesgo.

El artículo 49 de la ley viola el principio de área estratégica, ya que tribunales extranjeros pueden aplicar derecho extranjero para dirimir controversias.

La fracción 7a. del artículo 33 da facultades a la Secretaría de Energía para otorgar y revocar concesiones en violación del párrafo VI del artículo 27 constitucional.

La propuesta de ley reglamentaria del artículo 27 constitucional dispone reducir el significado de área estratégica y dice que por área estratégica se entenderá lo que diga la ley, no lo que establezca la Constitución.

En la misma ley se establece una propiedad de instalaciones, equipos y ductos contraria al espíritu de la expropiación petrolera.

Respecto de yacimientos transfronterizos, se propone que el Estado pueda aplicar tratados internacionales a particulares.

La ley prescribe que se pueden dar permisos para reconocer y explorar posibilidades y que las relaciones entre Pemex e inversionistas se regule por derecho privado extranjero.

A la comisión reguladora de energía se le dan facultades en materia de precios y el Estado pierde el control. La misma comisión podría dar permisos para el transporte, almacenamiento y distribución, todo contra la Constitución.

En suma, las iniciativas son inconstitucionales y no enfrentan los problemas de la industria petrolera. No se ataca la corrupción y no son propuestas concebidas desde la transparencia y la rendición de cuentas.

INTERVENCIÓN DE MARIO BECERRA POCOROBÁ, CATEDRÁTICO Y EXRECTOR DE LA ESCUELA LIBRE DE DERECHO Y PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE HACIENDA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, EN SU CALIDAD DE DIPUTADO POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Cita los artículos 27, 28 y 25 constitucionales y apela a una interpretación sistemática, funcional y auténtica de ellos. De ellos se desprenden dos conceptos fundamentales que rigen la materia: el del dominio directo y el de explotación.

Dominio directo es el derecho real y constitucional que tiene el Estado sobre ciertos bienes e implica poder usar, gozar y aprovechar éstos de manera exclusiva; usar es servirse de la cosa; gozar, emplearla útilmente, disponer de sus frutos y productos y aprovechar implica el derecho de disponer del bien, enajenarlo, destruirlo, etcétera.

La significación jurídica de explotación se encuentra ligada a su connotación económica. Significa obtención de una utilidad en provecho de la nación, lograr el mayor beneficio posible, es decir, obtener la renta petrolera. Lo anterior conduce a decir que ningún particular puede apropiarse o enajenar petróleo, carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos tal como se encuentran en los yacimientos, pues son del dominio directo de la nación, así como su explotación.

Ahora bien, los artículos 27, 25 y 28 deben interpretarse en conjunto. Se desprende de ellos que al legislador ordinario corresponde determinar en leyes reglamentarias cuáles actividades están relacionadas con las áreas estratégicas; es decir, no todas las actividades de la industria petrolera corresponden a áreas estratégicas. En su opinión, el legislador ordinario podría definir, en una ley secundaria,



las actividades dentro de la industria petrolera que deben considerarse como áreas no estratégicas.

En virtud de lo anterior, afirmó que la exclusividad para explotar el petróleo a que hace mención el artículo 27 se refiere al recurso natural, es decir, el petróleo y la actividad industrial petrolera es sólo un medio para alcanzar el beneficio económico que corresponde a la nación. Esto es, el artículo 27 protege recursos específicos en beneficio del país, pero no establece privilegios exclusivos para actividades industriales. Si la intención del constituyente permanente hubiera sido entregar al sector privado alguna actividad industrial, el petróleo lo habría limitado, tal como lo previene la Constitución en materia de energía eléctrica, en la cual, desde su generación hasta la prestación de dicho servicio, corresponde exclusivamente a la nación. Por tanto, los particulares no pueden intervenir en aspectos inherentes a la función exclusiva del Estado en el área estratégica del petróleo, en cumplimiento del artículo 27, pero sí pueden intervenir en actividades industriales, siempre y cuando no sean propietarios de los recursos, cuyo dominio directo corresponde a la nación, ni pueden celebrar actos jurídicos que conlleven a obtener un beneficio, que sería una renta petrolera.

Para sostener la anterior, hizo un esbozo histórico. En 1917, en la Constitución se estableció el dominio directo de la nación sobre el petróleo, permitiendo el otorgamiento de concesiones a particulares. A raíz de la expropiación, se reformó la Constitución para prohibir expresamente las concesiones. En 1960, en la Constitución se prohibió la celebración de contratos de privilegio y se dejó sin efectos a los vigentes.

Precisó que la leyes reglamentarias de 1940 y 1941 permitieron que los particulares realizaran trabajos de exploración y extracción, siendo compensados en efectivo o con un porcentaje del producto, esto es, en especie, pero fue la ley de 1958 la que prohibió expresamente la celebración de esta clase de contratos.

Concluyó lo siguiente en relación con las iniciativas del Ejecutivo:

- a) La celebración de contratos con particulares para la prestación de servicios de transporte, almacenamiento y distribución de gas, de productos del petróleo obtenidos de su refinación y de petroquímica básica tiene sustento constitucional, previo permiso del Estado en que se señalen las obligaciones del permisionario, siempre y cuando el Estado sea el único propietario del petróleo y el único que pueda obtener la renta petrolera.
- b) No está prohibida, en la legislación vigente, la celebración de contratos de prestación de servicios de refinación con particulares, siempre y cuando no se les dé, en ningún momento y bajo ninguna circunstancia, la propiedad y explotación u obtención de la renta petrolera.
- c) En cuanto a los contratos de obras o servicios, por los cuales se pacte un pago de incentivos, el artículo 46 de la ley orgánica establece tres tipos de hipótesis: el precio puede ser fijo o variable, determinado o determinable. Se permite al Estado pagar los costos derivados únicamente cuando se obtengan beneficios. Se puede pactar un incentivo, siempre y cuando el

mismo esté vinculado con el éxito o eficacia de la obra o del servicio.

- d) La reforma planteada es perfectible, pero se ajusta a la Constitución.

INTERVENCIÓN DE JUVENTINO CASTRO Y CASTRO, MINISTRO  
EN RETIRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,  
DIPUTADO FEDERAL POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN  
DEMOCRÁTICA Y PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE PUNTOS  
CONSTITUCIONALES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Nuestro texto supremo es algo más que un conjunto de mitos: es el basamento de la identidad mexicana.

Los artículos 25 al 28 contienen la doctrina mexicana respecto de la propiedad pública, privada y social y las reglas ineludibles para actuar dentro de la economía competitiva, estableciéndose con firmeza la preeminencia del interés social colectivo sobre el individual. En esta elaborada estructuración sobresalen el mandato constitucional que crea las llamadas áreas estratégicas —que no admiten concesiones o permisos de intervención a favor del sector privado o del social— y las áreas prioritarias que sí permiten y autorizan estos auxilios complementarios. A la cabeza de las estratégicas se colocan el petróleo y la electricidad.

Los mandatos constitucionales o son poesía celestial o son normatividad obligatoria formalmente dictada por el bien del pueblo.

Consideró destacable que el proyecto no se haya propuesto mediante modificación directa de la Constitución. Si se hubiera intentado modificarla en estas cuestiones y

se pretendiera contrariar su espíritu profundo, se hubiera puesto en peligro la paz social. Nuestra Constitución es rígida y necesita un proceso complejo para su reforma. El Ejecutivo ha escogido una vía impertinente para contradecir a la Constitución.

El reconocimiento de que Pemex funciona mal obliga a determinaciones que permitan recuperar su funcionalidad.

Cualquier reforma que pretenda que en un área estratégica se admita la intervención directa o indirecta de particulares debe ser considerada inconstitucional. Y así deben ser consideradas las reformas propuestas, porque se estaría autorizando a que Pemex maneje la industria no de manera directa y exclusiva, sino involucrando al sector privado.

Existe el intencionado propósito de confundir sobre lo que establece la Constitución para las áreas prioritarias y lo decretado exclusivamente para las áreas estratégicas. El manejo de las áreas estratégicas se ordena como exclusivo y directo del Estado, y los sectores social y privado pueden auxiliarlo únicamente tratándose de las áreas prioritarias

El artículo 15 de la propuesta de la nueva ley orgánica autoriza que el organismo y sus subsidiarias celebren con cualquiera toda clase de contratos, convenios y suscriban títulos de crédito. Pemex ha celebrado contratos a fin de adquirir bienes y servicios para su correcta operación. Si ahora se autorizan contratos de riesgo o compromisos parecidos, será necesario vigilar y fiscalizar que no se legitime, bajo esta nueva disposición, la intervención de particulares en áreas estratégicas del petróleo y la electricidad, como irresponsablemente se ha hecho con los contratos de servicios múltiples.

Resulta extraño y contrario a la intención constitucional que Pemex expida bonos en calidad de créditos para manejar una empresa que debería ser exitosa.

En el artículo 26 constitucional, que trata sobre los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema de planeación democrática y la obligación del Estado para formular el plan de desarrollo nacional recogiendo la opinión de la sociedad, se funda la consulta directa. Por lo tanto, las iniciativas del Ejecutivo forzosamente requieren, para su aprobación, consulta previa de la soberanía nacional, porque es ella la titular exclusiva de las riquezas del subsuelo.

Si se consulta después de votar la iniciativa de ley, habría un referéndum, que es constitucionalmente inexistente; si se consulta antes de la votación se dará la posibilidad real de opinar.

INTERVENCIÓN DE ARNALDO CÓRDOVA, INVESTIGADOR  
DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE LA UNAM

Se debería estar discutiendo una reforma hacendaria y no esto que no es una reforma energética, sino petrolera. Se debería discutir el ingreso fiscal de la federación y no esto que no tiene fundamento constitucional. Las iniciativas son anticonstitucionales.

La víctima del debate ha sido el artículo 27, pues hay quienes dicen que no lo entienden, que es poco claro. El juicio jurídico es una conexión de conceptos. Una interpretación basada en palabras no es interpretación. La Constitución no se puede interpretar por sus palabras. Tenemos que entenderla a base de juicios jurídicos, de conectar todos los conceptos.

En relación con el artículo 27 se ha dicho que no se entiende qué son uso, explotación y producto. Uso es un derecho real, no nada más servirse de algo. Si uso mi casa, ejerzo mi derecho de propiedad, que en la doctrina tradicional la integran el uso, el disfrute, la posesión y el abuso. En la Constitución, aprovechamiento quiere decir usufructo y en el derecho común significa fruto de multas y exacciones. La explotación la confunden con el producto, creen que es un solo concepto y no es así: el proceso es el resultado de un acto productivo. ¿Qué es un acto productivo? ¿Dónde acaba el producto?, ¿cuando se extrae el petróleo o cuando éste se refina y se obtiene gasolina? No acaba hasta que se consuma el proceso de venta del producto.

La Constitución es un pacto político, no una ley; cada artículo contiene una institución en la que se deben fundar las leyes. La Constitución es un pacto que dio lugar al Estado, es nuestro contrato social y no hay obstáculo para realizar referéndum o plebiscito, basta fundar el artículo 39 en una ley que los reglamente.

Arnaldo Córdova se refiere a las reservas 603 3 del Tratado de Libre Comercio, que los creadores de la iniciativa ignoraron.

En 1999, la Corte estableció una tesis sobre la jerarquía de las normas, diferente de la que establece el artículo 133, que señala, en este orden, Constitución, leyes y tratados. También precisó que hay un área doméstica en que la jerarquía es Constitución y leyes, y otra externa que es Constitución, tratados y leyes, porque los tratados son compromisos que el Estado mexicano celebra con otros y no puede estar al vaivén de la legislación común.

En el Tratado de Libre Comercio, el Estado mexicano se reservó para sí la inversión y la prestación de servicios

en la siguientes actividades estratégicas: *a)* exploración y explotación de petróleo crudo y gas natural; *b)* refinación o procesamiento de petróleo crudo y gas natural y producción de gas artificial; *c)* petroquímicos básicos y sus insumos y ductos; *d)* comercio exterior, transporte, almacenamiento y distribución; *e)* la venta de primera mano de los siguientes bienes: petróleo crudo, gas natural, y artificial, bienes cubiertos por este capítulo obtenidos en la refinación o en el procesamiento del petróleo crudo y gas natural y petroquímicos básicos.

En cuanto a los contratos, algunos dicen que ya existen, pero la Constitución dice que no subsistirán los que se hayan otorgado y no se habla de cualquier contrato, sino de los de riesgo. Éstos se otorgan, los otros se negocian, se convienen.

En cuanto a la privatización, si se permite construir y tener en propiedad ductos o refinadoras, es evidente que se está privatizando. Algunos dicen que no es privatizar, que no se puede privatizar lo que no existe, es una asociación. Pero si un particular construye su refinería y luego se le provee de petróleo, ¿qué pasa entonces con la Constitución que impide tener refinerías en manos privadas?

Nos oponemos a las iniciativas, pero deseamos la modernización de Pemex; queremos que el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) vuelva a producir tecnología de punta y no la compre en el extranjero; queremos a Pemex libre del sindicato mafioso; abogamos por que la iniciativa privada contribuya activamente al desarrollo de la industria petrolera, pero no que obtenga ventajas ilegales e inconstitucionales con motivo de estas leyes.

INTERVENCIÓN DE HÉCTOR FIX FIERRO, DIRECTOR DEL  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM

Sostiene que las iniciativas de ley del Ejecutivo no enfrentan obstáculos específicos de inconstitucionalidad, en particular el artículo 27 constitucional, que impidan que el Congreso de la Unión discuta y resuelva aspectos de carácter técnico, económico, administrativo e incluso político de las iniciativas. Es posible interpretar disposiciones constitucionales vigentes de un modo sistemático, razonable y coherente a fin de que el legislador legitimado democráticamente pueda adoptar las decisiones de política pública más convenientes.

Fix Fierro parte del supuesto de que es necesario e inevitable interpretar la Constitución. Una razón muy importante para ello es el carácter especializado de la interpretación de la Constitución. La razón más importante por la que es indispensable hacerla no es de carácter técnico, sino político: la interpretación es parte del debate constitucional, éste es un elemento indispensable de toda vida pública democrática pues, en él se elaboran los horizontes a donde se dirige la sociedad y los valores y principios que desea realizar.

Quienes argumentan que de ser aprobadas las iniciativas serían flagrantemente inconstitucionales, dan a entender que las disposiciones constitucionales tienen un significado único, lo que es incorrecto, pues siempre son posibles otras interpretaciones y entonces la cuestión es saber cuál es la más adecuada respecto de sus fines y consecuencias. Pero además concluyen el debate antes de iniciarlo, lo que conduce a la inacción o a reformas timoratas.

Por otra parte y vinculado con lo anterior, la Constitución es un marco de referencia para la actuación de autoridades



y ciudadanos y, como tal, excluye posibilidades, establece límites y prohibiciones, pero también abre oportunidades. Su función no es sólo negativa, sino positiva y promocional, y resulta conveniente privilegiar la función positiva a fin de que los órganos representativos debatan y decidan el curso de acción más conveniente, sin olvidar los límites constitucionales, que no pueden evadirse: lo relativo a las concesiones y contratos de explotación petrolera a los particulares. Las mencionadas funciones negativas y positivas exigen no sólo elaborar e interpretar la ley conforme a la Constitución, sino también interpretarla a ésta conforme a la ley, para que ésta pueda insertarse, en tanto decisión política, en el proceso de cambio de una sociedad.

En relación con el artículo 27 constitucional se plantean tres preguntas centrales: ¿Qué debe entenderse por *dominio directo* de la nación sobre el petróleo e hidrocarburos? ¿Qué se entiende por explotación de los hidrocarburos? ¿Hasta dónde llega la facultad del legislador para fijar los términos de la explotación del petróleo y demás hidrocarburos?

Por dominio directo de la nación sobre el petróleo y los hidrocarburos debe entenderse la propiedad, en sentido estricto, sobre dichos productos, lo que implica las tres facultades que clásicamente el derecho civil atribuye a la propiedad: usar, obtener frutos y transmitirla. La propiedad sobre los hidrocarburos se mantiene en tanto no exista una venta de primera mano: una vez que se produce la venta, la nación deja de tener el dominio directo, pero adquiere la facultad de regular su uso ulterior, la transformación de dichos productos en beneficio del desarrollo nacional, conforme al párrafo 2o. del artículo 25.

Nada impide en la Constitución que el Estado encargue a los particulares cierto tipo de transformación de los hidrocarburos; por ejemplo, la refinación, manteniendo la propiedad y el control de recursos y todos sus productos; pero nada lo obliga a ello, no es obligatoria la participación de particulares.

El concepto de explotación, en los términos del artículo 27, puede tener varios significados. Al señalar que la explotación la hará la nación y al indicar que el sector público tiene a su cargo de manera exclusiva a los sectores estratégicos que incluyen el petróleo, los demás hidrocarburos y la petroquímica básica, pareciera quedar vedada absolutamente cualquier participación privada. Esto no es necesariamente así, por lo siguiente:

- a) La prohibición de concesiones y contratos de explotación constituye una restricción a la libertad de comercio, industria y trabajo; ello requiere especial justificación y, en términos de estricta técnica constitucional, exige, a su vez, una interpretación restrictiva de la limitación, es decir, privilegiar aquella opción que permita un mayor ejercicio de la libertad afectada.
- b) Sería muy difícil justificar, desde el punto de vista económico, que absolutamente todas actividades relacionadas con la industria petrolera fueran realizadas directa y exclusivamente por el Estado.
- c) Se vaciaría jurídicamente de todo contenido la facultad del legislador para definir los términos en que se llevará a cabo la explotación por la nación.
- d) La Constitución protege y alienta las actividades económicas de los particulares: el artículo 25, último

párrafo, reconoce que aquéllos pueden contribuir al desarrollo nacional bajo la regulación del Estado y no hay razón contundente para pensar que no puedan ni deban hacerlo en el ámbito de la industria petrolera.

Sus conclusiones fueron las siguientes:

1. La explotación a que se refiere el artículo 27 significa el beneficio económico directo y primario derivado de los recursos petroleros.
2. El legislador tiene la facultad para definir qué actividades dentro la industria petrolera son estratégicas y, en consecuencia, quedan reservadas al sector público. Por lo tanto, los particulares sí pueden participar incluso en la áreas estratégicas dentro de la industria petrolera, siempre y cuando se observen las siguientes condiciones: que la nación, a través de Pemex, mantenga la propiedad de los hidrocarburos hasta su venta de primera mano; que los particulares no obtengan beneficio primario y directo de su participación, es decir, el beneficio tiene que ser derivado y prefijado. Las iniciativas respetan estas dos condiciones.

Por supuesto, no se trata de la única interpretación posible, ni pretende ser una interpretación concluyente, sino lógica, razonable y coherente. Un problema complejo requiere de soluciones complejas y el legislador tendrá que ampliar y profundizar las propuestas. Pero para ello habrá que llegar a la convicción de que la Constitución no es un obstáculo, sino el marco de referencia imprescindible y el cauce ade-

cuado del debate público. Las disposiciones vigentes no lo están porque las haya dictado el constituyente o las haya incorporado el poder revisor en un momento heroico. Su sentido y fuerza obligatoria no vienen del ayer, están vigentes porque podemos cambiarlas. Ésta es la razón que nos autoriza a interpretarlas a la luz de nuestras necesidades y anhelos de hoy.

INTERVENCIÓN DE RAÚL CARRANCÁ Y RIVAS, PROFESOR  
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM

El asunto de que se trata es de derecho, donde la constitucionalidad está de por medio. Lo que hay que atender es si las iniciativas son viables y posibles dentro de la Constitución.

Carrancá y Rivas sostiene que es inconstitucional el proyecto de ley reglamentaria del artículo 27 constitucional enviado por el Ejecutivo y se manifiesta en desacuerdo con los que pretenden que los mecanismos de interpretación que tiene una ley reglamentaria le permiten develar el sentido, el contenido constitucional, porque una ley reglamentaria debe reglamentar y nunca tiene posibilidades jurídicas de superar el mandato de una norma constitucional.

Invocando los artículos 71, 80, 87, 108 y 109 fundamenta la responsabilidad del presidente por enviar una iniciativa de ley violatoria de la Constitución y sugiere acudir al juicio político: el artículo 6o. de la ley reglamentaria propuesta es violatorio de la Constitución, implica un acto de autoridad que conlleva responsabilidad.

No comparte la tesis de que las disposiciones constitucionales admitan variantes diversas en la reglamentación

secundaria que deriven del margen de interpretación que corresponda al legislador, puesto que el único intérprete auténtico es el juez y en último término la Corte. El legislador no interpreta, sino que legisla y no está facultado para definir en leyes secundarias hasta dónde llega el dominio directo de la nación sobre el petróleo y demás recursos: en el extremo, lo haría la Suprema Corte por la vía de una acción de inconstitucionalidad.

INTERVENCIÓN DE SERGIO GARCÍA RAMÍREZ, INVESTIGADOR  
DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM,  
EXSECRETARIO DEL TRABAJO, EXPROCURADOR GENERAL DE LA  
REPÚBLICA Y ACTUAL JUEZ DE LA CORTE INTERAMERICANA DE  
DERECHOS HUMANOS

Conviene abandonar la idea de que no existe más ruta que la marcada en los proyectos y que fuera de ella está el abismo y no se puede afirmar que con esta reforma el Estado vaya a ser capaz de garantizar el acceso a todos los mexicanos a la salud, educación y seguridad, etc., como dice la exposición de motivos de la ley. Nadie dice que las cosas queden como están. Es preciso realizar reformas, pero abundan las discrepancias. No se necesita una solución cuya fuerza resida en la votación, sino una que no derribe las decisiones constitucionales.

El texto vigente de la Constitución no es infranqueable, pero no podemos revisar las decisiones constitucionales en otros peldaños del orden normativo. Los grandes cambios deben llamar a la gran fuerza de la reforma constitucional y proclamar su auténtica naturaleza, su origen y su designio hecho está, la nación dirá.

Podemos modificar el mandamiento constitucional, pero mientras no lo hagamos, debemos subordinar a él los actos del poder público. Las leyes reglamentarias se hallan sujetas a la letra y al espíritu, a los valores y principios, al texto y a la intención de las disposiciones que reglamentan.

Por una parte se nos muestra un panorama difícil que reclama decisiones expeditas y, por la otra, se exige que éstas mantengan los valores y principios constitucionales. La exposición de motivos del proyecto de reformas a la ley de petróleos reconoce que hay innegociables principios históricos.

Cuando hablamos de eso que forja el proyecto nacional y establece los fines del Estado no manejamos mitos o leyendas. Son conceptos con la fuerza vinculante que les confiere su presencia en la Constitución. Ésta aloja decisiones fundamentales; abolirlas sería desconstituir la república. No nos reconoceríamos en ese espejo. La cuestión del petróleo se ha colocado en el ámbito de estas decisiones.

Cada tradición, sentimiento, programa de dominio o reivindicación desembocan en unas fórmulas de las que descenden las restantes en un ejercicio de congruencia y subordinación. Así lo resuelven la historia y la técnica constitucional.

La lectura de los preceptos supremos no se hace solamente desde la ventana que mira al mundo sin hacerlo primero desde la que mira a México. Obviamente, nuestro país está en el mundo. No podemos ignorarlo. Pero México es México. Tampoco lo podemos ignorar para todos sus efectos.

Por eso no es posible responder a los temores con argumentos asépticos derivados de las mejores prácticas industriales. Seguimos siendo una nación asediada. Re-

accionamos en consecuencia y consideramos que Pemex constituye un baluarte en la muralla en ocasiones traspuesta por caballos de Troya. La exposición de motivos de la ley de Pemex alecciona.

Hoy no se plantea una reforma constitucional, pero se trasluce. Es el convidado que no confiesa su identidad. Se sienta a la mesa y aguarda. Estamos ante una reforma que tiene relaciones estrechas y visibles con decisiones constitucionales.

A veces hemos transitado con celeridad la región de las decisiones fundamentales. Rápidamente modificamos las provenientes de la Reforma y de la Revolución agraria. No estoy valorando esos cambios fulminantes, sólo prevengo frente a otros cambios que vayan tan a fondo.

La interpretación de la ley suprema se sujeta al análisis histórico que recoge la actividad variable de los factores económicos, sociales y políticos. Este método es llave maestra en materia de interpretación, ha escrito Tena Ramírez. ¿Sería posible trazar una línea infranqueable entre interpretación jurídica y selección política cuando queremos interpretar jurídicamente una constitución política? ¿Cómo hacer interpretaciones constitucionales sin incurrir en opciones políticas si la Constitución es política codificada y programa político?

Finalmente, ciframos en las palabras de la Constitución nuestras convicciones sobre el interés nacional. Damos un nombre al método y al producto: “interpretación constitucional”. No es que no haya reglas de interpretación, es que las reglas sobre el lienzo y los colores, la paleta y los pinceles no determinan el paisaje.

El legislador secundario puede releer las palabras de ayer con los ojos de hoy, pero no podría revocar por su cuenta

lo que la Constitución ordena. Para hacerlo, requeriría otro mandato del pueblo.

García Ramírez hizo un itinerario histórico de la obra legislativa sobre el petróleo. En el dictamen sobre el artículo 27 presentado al constituyente de 1917 apareció la reserva a favor de la nación del petróleo o de cualquier otro carburo de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso. Éste es el origen de texto. El presidente Cárdenas sugirió al Congreso que fuera el Estado el que tuviera el control absoluto de la explotación petrolífera, a fin de evitar los problemas provocados por intereses particulares ajenos a las necesidades del país. En 1959, el constituyente fijó el alcance de las facultades y restricciones que entraña la decisión política fundamental en el régimen del petróleo. La Cámara de Diputados determinó que sólo la nación podría llevar a cabo la explotación en los términos de la ley reglamentaria, lo que alude a la forma en que la nación explotará esos productos, no al propósito de que transfiera la explotación. En nombre de los dictaminadores, el diputado Enrique Sada, miembro de la comisión, afirmó: “La comisión no aceptará jamás que se abra la puerta para que cuando se hable del petróleo nacional se pueda dejar a la discusión del poder público la celebración de contratos”.

El repaso histórico acredita que las normas supremas han puesto en manos de la nación, a través del Estado, la explotación del petróleo. ¿Cuál es el significado de este último concepto? Explotación del petróleo es aprovechamiento integral de la industria. La Constitución no introdujo salvedades.

Si una ley secundaria corrigiera la ley suprema, quedaría en riesgo todo el orden constitucional reconsiderado por quien lo reglamenta, que podría vaciar las fórmulas consti-



tucionales. Bastaría tener el control de una mayoría simple que podría dispersar la obra acumulada por sucesivos cuerpos constituyentes.

El proyecto de reforma reduce la suma de actividades estatales exclusivas y excluyentes, reconsidera el contenido en las áreas estratégicas y con ello el alcance del artículo 28. Algunas actividades que tenían carácter estatal pasan a otras manos, otros patrimonios, otros intereses sociales o privados, nacionales o extranjeros.

Discute lo que significa privatización y la franqueza con que se exponga el problema. No se venden los activos, pero ¿es ésta la única forma posible de privatización? En rigor, lo que se privatiza es una porción del área estratégica. Privatizar es extraer de la competencia exclusiva del Estado los bienes, las funciones o las decisiones de la industria petrolera.

El control de la legislación vigente provee sobre el sector paraestatal y dentro de éste, sobre la empresa petrolera, y la función que cumple obedece a una lógica natural. Estas entidades se vinculan al proyecto nacional, tanto en la orientación general de sus tareas como en la forma de realizarlas.

INTERVENCIÓN DE LUIS JAVIER GARRIDO, PROFESOR DE LAS FACULTADES DE DERECHO Y DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES E INVESTIGADOR DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE LA UNAM (FALLECIDO)

El paquete de iniciativas enviadas al Poder Legislativo por Felipe Calderón, dijo, son todas anticonstitucionales y contrarias a los intereses de México. Agradeció al movimiento de resistencia haber abierto ese espacio de reflexión y debate.

El principio fundamental de todo Estado de derecho es el de la supremacía constitucional, conforme al cual todo el orden normativo nacional federal o local debe estar de acuerdo. Este principio es uno de los que el gobierno calderonista exige a los legisladores que violen, al aprobar una serie de normas abiertamente anticonstitucionales.

Las iniciativas oficiales transgreden el principio de la supremacía constitucional y en su afán de privatizar el petróleo violan el principio del domino directo, inalienable, imprescriptible de la nación sobre todos los recursos naturales del subsuelo y en particular de los hidrocarburos. Violan el principio de la exclusividad del Estado en el manejo de los recursos petroleros. Violan el principio de la prohibición expresa a las autoridades de otorgar concesiones o contratos a los particulares, tratándose del petróleo. Violan el principio que considera a los hidrocarburos y a la petroquímica básica como áreas estratégicas. Violan el principio de que no puedan existir entidades públicas o privadas sometidas a un régimen jurídico de excepción. Como consecuencia de todo, violan el principio de que el Estado deba garantizar el desarrollo nacional, fortaleciendo la soberanía de la nación.

Se trata, en su conjunto, de una tentativa de fraude a la Constitución, pues busca establecer en la legislación secundaria normas que creen las condiciones para violar abiertamente principios centrales de la misma y en particular el que establece la exclusividad del Estado en el manejo de sus recursos.

De aprobarse estas iniciativas, el Estado comprometería seriamente la seguridad de nuestro país y propiciaría un grave menoscabo a la soberanía nacional, al entregar de manera abierta espacios de la industria petrolera a trasnacionales.

Con cualquiera de los llamados contratos de incentivos, el gobierno de facto convertiría a México en un objetivo militar del Pentágono, porque la doctrina de seguridad nacional redefinida por George W. Bush establece claramente que Washington se abroga el derecho de intervenir militarmente en los países donde tiene intereses petroleros. Los recursos básicos mexicanos que deberían ser de importancia estratégica para México, de aprobarse las iniciativas lo serían para Estados Unidos, colocando al país en un marco de extrema vulnerabilidad frente a las políticas imperialistas de ese país. El gobierno de facto está exigiendo al Congreso que apruebe una legislación que entraña principios violatorios de la Constitución y que contribuya a destruir el orden constitucional; es decir que convalide *a posteriori* prácticas inconstitucionales como el caso de la cuenca de Burgos y los contratos celebrados por Pemex para aguas profundas o estableciendo un régimen de excepción para instaurar en México una industria petrolera paralela en manos de trasnacionales.

Antes de la siguiente intervención el presidente de la Comisión de Energía, senador Francisco Labastida, aclaró a nombre de ella, que no fue necesaria ninguna presión para llevar a cabo los foros, pues ya había sido acordada su realización. Se habían aprobado 12 foros y sólo se discutía si se realizaban en 50 o 60 días.

INTERVENCIÓN DE SERGIO LÓPEZ AYLLÓN, PROFESOR-  
INVESTIGADOR DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA  
ECONÓMICAS Y SECRETARIO GENERAL DEL MISMO

Aclara que su intervención es a título personal y no a nombre del CIDE. Afirma que el examen sobre la constitucionalidad es indispensable, no agota la discusión y que las respuestas que se ofrecen no prejuzgan si las propuestas son las más adecuadas para lograr los fines que se propone la reforma. La función de los constitucionalistas es modesta: contribuir a entender cuáles son los márgenes de decisión que, en el marco de la Constitución, pueden facilitar la construcción de los acuerdos para avanzar en la reforma.

Expone los principios constitucionales en materia de petróleo y responde por qué considera que las iniciativas se ajustan a él.

Antes se pregunta ¿qué es una constitución? El marco que hace posible nuestra vida en común. Nuestra Constitución es un texto abierto que conlleva una variedad de lecturas y posibles interpretaciones. Se requiere interpretarla porque, como cualquier lenguaje, es polisémico. La interpretación constitucional técnicamente responde a reglas y principios que resulta necesario tener en cuenta. Para su interpretación existen órganos con atribuciones precisas y legitimadas para realizarla. La Suprema Corte de Justicia tiene como función ser el intérprete en última instancia, pero es un órgano colegiado que rinde sus decisiones en el marco de un debate público y con frecuencia sus decisiones no son unánimes.

*Principios rectores contenidos en la Constitución sobre el petróleo.* La nación es propietaria del petróleo y por ello goza, cabal e irrestrictamente, de los derechos de usarlo, disfrutar de sus productos y disponer del recurso.

La explotación del recurso corresponde de manera exclusiva a la nación. Por ello, no podrán otorgarse en esta materia concesiones ni contratos a través de los cuales se transmita a particulares su uso o aprovechamiento.

El petróleo, junto con la petroquímica básica, constituye un área estratégica del Estado. La interpretación de estos preceptos plantea varias cuestiones centrales:

- a) ¿Hasta qué punto de la cadena productiva de la industria productiva está obligado el Estado a conservar la propiedad y el control?
- b) ¿Qué debe entenderse por explotación y hasta dónde llega la facultad que tiene el legislador ordinario para determinar las modalidades de su contenido?
- c) ¿Qué significa que Pemex deba realizar las actividades del área estratégica a su cargo de manera exclusiva?

La respuesta a la primera pregunta es sencilla: la propiedad de todos los hidrocarburos del subsuelo de nuestro territorio pertenece a la nación, la cual puede someterlos a procesos de transformación que determine convenientes hasta su venta de primera mano. En este sentido, las iniciativas cumplen cabalmente con el principio, pues en ningún caso transmiten la propiedad del petróleo y sus refinados a los particulares antes de la venta de primera mano.

El concepto de explotación admite tres interpretaciones posibles:

- a) La que lo identifica con extracción. La Constitución reservaría así a la nación la extracción del petróleo y su venta de primera mano.

- b) La que comprende el sentido de sacar utilidad de un negocio o industria en provecho propio, idea que se puede identificar con el concepto de renta petrolera, entendiendo por ello las ganancias derivadas de la diferencia entre todos los costos asociados a su extracción y el precio de su venta. Conforme a esta interpretación, la Constitución prohíbe que de cualquier manera los particulares se apropien de esta renta que corresponde de manera exclusiva a la nación.
- c) Una interpretación más amplia señala que el concepto de explotación comprendería no sólo la extracción y venta de primera mano del crudo, sino un aprovechamiento más amplio del recurso que incluye algunas o todas las actividades de la industria petrolera.

¿A quién le corresponde determinar cuál es el sentido que debe dársele a este concepto? La Constitución prescribe que es el Congreso el que deba determinar cómo se lleve a cabo la explotación del petróleo, en los términos de la ley reglamentaria. En otras palabras, la Constitución fija el marco y remite al legislador la decisión que deberá adoptar dentro de este margen posible.

Pero el artículo 27 no puede leerse de manera aislada, tiene que interpretarse a la luz de los artículos 25 y 28. El artículo 25 establece que el sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas exclusivas. El artículo 28 establece de manera concreta que el petróleo y la petroquímica son áreas estratégicas. En conjunto, con el párrafo 4o. del artículo 27, resulta evidente que el área estratégica estará definida en la ley reglamentaria en función de la extensión que el legislador le otorgue a los conceptos de explotación

y de petroquímica básica. En síntesis, la Constitución otorga al legislador, dentro de estos márgenes, alternativas para determinar el alcance de las áreas estratégicas. No existe identidad necesaria constitucional entre industria petrolera y área estratégica. En resumen:

- a) La iniciativa modifica el alcance que actualmente tiene el área estratégica, pues, de aprobarse, permitiría que el sector privado participe en las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de los productos derivados de la refinación, del gas y de la petroquímica básica, antes reservados sólo al Estado. Estas reformas no contravienen disposición constitucional alguna, pues se encuentran dentro del margen de acción que la Constitución otorga al Congreso y estas actividades no transfieren renta petrolera a los particulares.
- b) Es constitucional permitir que Pemex realice lo que se conoce como contratos incentivados, si y sólo si estos contratos no conceden propiedad sobre los hidrocarburos, ya sea a través de porcentajes en los productos o de participación en los resultados de la explotaciones.
- c) En cuanto a la maquila en refinación, no hay argumento de inconstitucionalidad, en la medida en que Pemex mantenga la propiedad sobre el petróleo, sobre los productos de la refinación y realice su venta de primera mano.
- d) Respecto de los órganos de gobierno de Pemex, no se incurre en inconstitucionalidad, en tanto el gobierno federal mantenga la propiedad y el control

de la empresa. Conviene precisar que los consejeros profesionales estarán sujetos al régimen de responsabilidad de los servidores públicos.

- e) En relación con las excepciones de las licitaciones para las adquisiciones, tampoco hay violación, pues ya están previstas en la actual legislación.

INTERVENCIÓN DE MIGUEL CARBONELL, INVESTIGADOR DEL  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM Y  
MIEMBRO DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA COMISIÓN DE  
DERECHOS HUMANOS

El asunto que se discute no es fácil. El texto del artículo 27 constitucional no es muy claro en sus alcances y suscita dudas respecto del significado concreto que se le puede dar a algunos de sus párrafos. No es posible emitir un juicio global sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las iniciativas y hay que estudiar cada parte por separado y así se detectará que hay cuestiones compatibles con la Constitución, otras que lo son menos y otras que están en la frontera de la inconstitucionalidad.

El marco jurídico constitucional para el debate energético lo dan los artículos 5o., 25, 27 y 28; de ellos se desprende:

1. Todas las personas en México tienen libertad para ejercer el comercio, la industria o profesión que prefieran, siempre que sea lícito. Esta prerrogativa no se limita sólo a los mexicanos, se trata de un derecho fundamental que aparece en los tratados internacionales. Sus excepciones deben justificarse en



disposición, derecho o valor de rango constitucional y son de interpretación estricta.

2. El artículo 25 señala que las áreas estratégicas estarán a cargo del Estado en forma exclusiva; y remite al artículo 28, párrafo IV, de la Constitución
3. Esta última disposición tiene dificultades hermenéuticas, pues está redactada en sentido negativo. Establece que no constituyen monopolio las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en áreas estratégicas y menciona el petróleo, los demás hidrocarburos y la petroquímica básica.

En el siguiente párrafo indica que el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para su eficaz manejo. Y se pregunta: ¿Tales empresas deberán ser solamente estatales? ¿Qué significa que el Estado contará con ellas? ¿Significa que deberán ser bajo toda circunstancia de su propiedad? No podría deducirse así del mandato constitucional de forma indubitable.

4. El artículo 27 precisa en su párrafo VI, última parte, que la nación llevará a cabo la explotación del petróleo sin que se puedan otorgar concesiones o contratos en esta materia. Pero, inmediatamente después, el mismo párrafo se refiere a la energía eléctrica y precisa de manera un poco más clara que corresponde a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica. A partir de esto, nos debemos preguntar por el alcance del término “explotación”, a la luz del párrafo VI del artículo 27.

Primeramente, por explotación se debe entender el proceso que implica la exploración, extracción y

obtención de los correspondientes beneficios. En una segunda acepción significa sacar utilidad de un negocio o industria en provecho propio y éste es el sentido que debemos dar a la expresión, añadiendo que el artículo 27 remite expresamente al legislador para efecto de determinar el contenido del término explotación. Por lo anterior no se considera que la refinación del petróleo por particulares esté prohibida.

5. Tampoco los bonos ciudadanos violan la Constitución.
6. No hay inconstitucionalidad directa, palmaria, incontestable en los contratos con incentivos, por eficacia o éxito de la obra o servicio, al no comprometer la renta petrolera, ni directa ni indirectamente, ni al permitir la apropiación del crudo por parte de particulares: no implica remunerar con un porcentaje del producto, ni participar en los resultados de las explotaciones, ni permite compartir la renta petrolera con particulares.
7. La facultad de la Secretaría de Energía para otorgar y revocar concesiones, permisos y autorizaciones no es inconstitucional ya que se refiere a la materia energética y no solamente a la petrolera.

Citó también algunos casos en los que eventualmente las iniciativas pueden suponer conflicto con normas constitucionales.

INTERVENCIÓN DE JOSÉ ELÍAS ROMERO APIS, EXDIPUTADO,  
EXSUBPROCURADOR DE JUSTICIA, CATEDRÁTICO DE DIVERSAS  
UNIVERSIDADES

Las normas ordinarias, una vez expedidas, tienen una calidad exclusiva y excluyente: o gozan de constitucionalidad o no. La constitucionalidad es un atributo sustantivo, legislativo, mientras que la inconstitucionalidad es un accidente procesal-jurisdiccional. La constitucionalidad la instaaura el Poder Legislativo, la inconstitucionalidad la declara el Tribunal Constitucional.

Romero Apis advierte que, por una parte, existen algunas normas de la reforma que colisionan con la Constitución, pero no tienen efecto jurídico alguno y no producen perjuicio real. Por otra, no ve ningún precepto de la iniciativa que realmente produzca efectos contrarios a la Constitución. Y, por último, considera que hay fórmulas normativas que corren el riesgo de ser declaradas inconstitucionales por la justicia federal.

Uno de los problemas de la interpretación es que la Constitución utiliza términos sin connotación jurídica precisa. Por eso, cuando ésta es interpretada, el producto resolutivo puede ser distinto del que imaginó el autor de la norma. Por ejemplo, petróleo, dominio o propiedad tienen una connotación jurídica precisa, pero el término explotación no. Se ha dicho que la Constitución atribuye al país la exploración, la explotación y la comercialización del petróleo y en realidad sólo hace referencia a la primera.

- a) La ley reglamentaria del artículo 27 constitucional no aclara el concepto de explotación al que alude la

Constitución y erróneamente borda sobre un concepto distinto, que es el de la industria petrolera. Algunos dirán que explotación e industria petrolera son sinónimos, pero no se sabe lo que pensarán los ministros de la Corte.

- b) Los artículos 2o. y 3o. de la ley vigente dicen que explotación es explotación más otras actividades, lo que es tautológico.
- c) Si el legislador ordinario menciona a la explotación y a esas otras cosas, es porque esas otras cosas no son parte de la explotación y éstas son la exploración, elaboración, refinación, distribución, transporte, almacenamiento y venta de primera mano.
- d) La ley del petróleo excedió el ámbito constitucional. Por eso, urge corregir la precaria constitucionalidad en que Pemex ha vivido. No se ha combatido por razones históricas.

Aquí aparece el riesgo constitucional. ¿Qué significa que la Constitución diga que la explotación del petróleo corresponde a la nación? ¿Qué procesos incluye el concepto explotación? ¿Qué procesos productivos pueden ejercer los particulares por no estar incluidos en la explotación? Es importante que los legisladores lo sepan. Ellos pueden tener un concepto distinto al de los ministros de la Corte y aquí aparece el riesgo de inconstitucionalidad.

Para evitar ese riesgo, los legisladores deben interpretar la Constitución antes que los jueces constitucionales. Pero que interpreten, no que la rebasen. Romero Apis propone lo siguiente:

1. Incluir en la ley una definición de lo que es explotación.
2. Hacer un listado de lo que está incluido en la explotación.
3. Elaborar un listado de lo que no está incluido en la explotación.

¿En cuál ley debería integrarse este dispositivo interpretativo? Propone hacerlo en la ley del petróleo reglamentaria del artículo 27, por ser ley reglamentaria y tener jerarquía sobre las leyes ordinarias en los términos del artículo 133 constitucional.

INTERVENCIÓN DE JOSÉ ROLDÁN XOPA, PROFESOR  
DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO DEL ITAM

Plantea la necesidad de determinar cuál es el sentido de regular en la Constitución los derechos de propiedad y su forma de aprovecharlos. Trata de saber cuál es el alcance de esos derechos; cuál es el alcance de que la Constitución establezca que el Estado tiene la titularidad respecto de ciertas actividades y que esta titularidad sea en exclusiva y, por supuesto, también cuál es la capacidad, las posibilidades de acción y las perspectivas de acción del organismo, de los organismos a través de los cuales el Estado lleva a cabo estas actividades. ¿Por qué tiene sentido precisar de qué manera se regula constitucionalmente que el Estado sea propietario y titular de actividades? Porque este fenómeno implica una atipicidad histórica; el constitucionalismo clásico parte de una distinción muy sencilla: organiza a los poderes del Estado y precisa los derechos fundamentales

de los gobernados. Cuando se involucra la regulación de derechos de propiedad, el Estado y la actuación del Estado en actividades económicas, hay una novedad: el Estado como propietario y el Estado como agente económico no actúa en ejercicio de autoridad, no ejerce actividad desde el “imperium”, desde la “potestas”, desde la imposición unilateral de actos sobre particulares, sino que actúa precisamente en el ámbito de los derechos de los particulares. Pero tampoco es un particular común y corriente. Lo que tenemos que ver es de qué manera se van estableciendo estos derechos de propiedad, esta posición peculiar que no es de autoridad, ni es la común de los particulares.

El sentido constitucional de establecer derechos de propiedad indica que el Estado tiene en principio el pleno ejercicio de derechos de propiedad, salvo que estén limitados por la propia Constitución. Si ésta establece la prohibición de enajenación de bienes, de recursos y fija una limitación para la creación de derechos de terceros respecto de esos bienes, entonces establece el derecho, pero también la limitación de posibilidades de hacer.

El segundo sentido es ¿de qué manera el Estado explota, usa y aprovecha los bienes, que en este caso son el petróleo y los carburos de hidrógeno? Incluye explotación, uso y aprovechamiento porque son derechos que la Constitución establece respecto de esos recursos.

¿De qué manera se organiza el Estado, se autoorganiza para llevar a cabo el aprovechamiento de estos bienes? ¿Cuál es el papel de Pemex, de sus organismos subsidiarios? ¿Cuáles son las posibilidades o limitaciones de estos organismos?

La Constitución establece que el aprovechamiento de los recursos se llevará a cabo a través de los organismos y

empresas que establezca, por lo que crea sujetos distintos de la personalidad del Estado. Si establece una persona distinta, dotada de entidad jurídica y patrimonio, lo hace con un sentido plenamente económico. Este sentido consiste en que tal entidad jurídica lleva a cabo una actividad económica y requiere, como cualquier entidad jurídica que realiza actividades económicas, la posibilidad de celebrar actos tendientes a cumplir su objeto, lo que involucra una capacidad, más que una potestad o competencia, de imponer a otros la capacidad de adquirir derechos y obligaciones. Pero tiene limitaciones: en el manejo de estos recursos no habrá concesiones ni contratos. Los contratos, por su contenido, son una forma con denominación distinta, si bien con el mismo sentido de una concesión. Ésta es la prohibición expresa, la prohibición explícita.

El sentido constitucional de las limitaciones es que la nación, el Estado, establezca el control absoluto sobre las entidades: control en la conducción, en la vigilancia, en la rendición de cuentas. El mismo control que tiene un accionista mayoritario lo tiene el Estado, que es propietario. Existen, entonces, los controles de propietario y los controles propios de la potestad.

Buscando atribuciones derivadas de la Constitución, Roldán Xopa comenta el artículo 90, que establece la relación entre el Ejecutivo federal y las entidades paraestatales.

En un sistema presidencialista, el Ejecutivo tiene la competencia de administrar los bienes del Estado y no sólo eso, sino la responsabilidad de administrar los recursos y la de conducir la administración, entre ellas la paraestatal.

Roldán Xopa se pregunta: ¿cuál es el sentido de la exclusividad? Cuando se establece un área estratégica y se

señala que es exclusiva, es reserva y el sentido de la reserva y de la exclusividad tiene que ver con la explotación, uso y aprovechamiento. La Constitución asigna al Congreso la decisión de la “reserva de ley”, porque es el que determina el sentido preciso de esas actividades que estratégicamente deben considerarse como exclusivas del Estado. Corresponde a la soberanía nacional fijar, soberana, democrática e internamente este ámbito de exclusividad.

Se refirió a una intervención que señaló que las iniciativas iban en contra de una reserva contenida en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Considera que es una equivocación pensar que una reserva contenida en un tratado internacional esté encima de la ley, porque se ignora que esta decisión sólo corresponde al Congreso; porque el tratado no es una decisión del Congreso, sino una decisión entre partes contratantes extranjeras, con la sola intervención del Ejecutivo y, en caso de que el tratado establezca una reserva, es una decisión sola del Ejecutivo, por lo cual, aunque intervenga el Senado, no sustituye al procedimiento y al valor que tiene la decisión del Congreso.

Por último, se pregunta si el Congreso tiene voluntad absoluta para decidir solamente por la regla de la mayoría, lo que incluye el área de exclusividad. Contestó que no.



## RÉGIMEN FISCAL DE PETRÓLEOS MEXICANOS

INTERVENCIÓN DE JUAN JOSÉ SUÁREZ COPEL,  
EXCOORDINADOR DE ASESORES DEL SECRETARIO  
DE HACIENDA, EXDIRECTOR DE FINANZAS DEL GRUPO TELEvisa,  
EXENCARGADO DE OPERACIONES DE DERIVADOS DE BANAMEX  
Y DIRECTOR CORPORATIVO DE FINANZAS DE PEMEX, ASÍ COMO  
DIRECTOR GENERAL DE ESA EMPRESA

Concuerda con el diagnóstico presentado al Congreso sobre Pemex, referente a que su problema no es la carencia de recursos financieros para su operación, sino la falta de eficiencia operativa, de capacidad de ejecución en proyectos de gran complejidad y tamaño: no sólo tiene rezagos en un amplio rango de indicadores de eficiencia respecto de otras empresas similares, privadas o estatales, sino que ha invertido en años recientes montos similares a aquéllas, sin resultados semejantes. En consecuencia, debe preocupar, más cómo alcanzar esos niveles de eficiencia. La discusión debe abordar cómo crear condiciones para que Pemex sea tan eficiente como esas empresas.

Enumera los obstáculos: un marco fiscal que no permitía hasta hace poco recuperar los montos invertidos; un marco rígido para las adquisiciones y contrataciones; un marco regulatorio que impide la asociación con otras empresas; un marco de control interno que busca controlar el gasto sin que exista mandato o interés en la generación de valor en inversión u operación.

Aduce que lo que es bueno para los accionistas de cualquier empresa debería ser lo mínimo que se exigiera a la ad-

ministración de Pemex: un consejo independiente de la administración, con el mandato de velar por los accionistas o propietarios, que supervise y controle, apruebe la estrategia de la empresa, dicte reglas claras y flexibles para contratar y asociarse con terceros, evalúe y pueda cambiar y nombrar a los directivos relevantes; que exista un mecanismo de auditoría interna y externa y que existan títulos, listados en algún mercado líquido que reflejen el patrimonio de la empresa para evaluar su desempeño.

En cuanto a la materia fiscal, la industria petrolera tiene dos etapas de transformación: la extracción de gas y petróleo y la transformación de hidrocarburos en productos petrolíferos.

En lo que se refiere a la extracción, puede dar lugar a una renta económica debido a que el precio se fija en el ámbito internacional por condiciones globales de oferta y demanda, mientras que el costo de extracción está dado por las condiciones geológicas. Es responsabilidad de la autoridad fiscal diseñar esquemas para capturar la renta petrolera y dado que ésta depende de la geología y de la capacidad técnica de la empresa, es muy difícil determinar el monto de la renta. Esto hace que el tratamiento fiscal sea un problema muy complejo que requiere gran conocimiento y experiencia. Existen diferentes instrumentos fiscales para extraer esa renta: derechos de concesión, regalías, impuestos especiales, contratos de participación en la producción, en las utilidades, etc. y todas las variantes buscan una renta económica asociada a la explotación de hidrocarburos para los ciudadanos de un país. La práctica mundial trata de extraer la renta económica para el país dueño del recurso, mediante esquemas que combinan diferentes instrumentos, en tanto

que en la producción aguas abajo, en la etapa transformativa de la industria que no contiene ningún elemento de renta, ésta es gravada con un régimen similar a la renta.

Suárez Copel se refiere a las reformas fiscales de Pemex de 2005 y 2007 y a las ventajas que proporcionaron. Antes de las reformas, se gravaban las actividades de transformación de manera similar a las de extracción y se gravaban igual yacimientos de gas no asociados, que de crudo, e independientemente del tamaño del yacimiento. La reforma sustituyó el impuesto a los ingresos brutos por uno equivalente al impuesto sobre la renta para las actividades aguas abajo, el impuesto de los rendimientos petroleros y un impuesto a la extracción de crudo y gas, el derecho ordinario sobre hidrocarburos, cuya base gravable es la utilidad de la operación de PEP sujeta a ciertos costos límites.

La propuesta del Ejecutivo crea un marco normativo que permitirá a los mexicanos exigir cuentas de la operación de Pemex, lo que hará posible que la empresa cumpla con su responsabilidad.

## SITUACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTAL DE PEMEX

INTERVENCIÓN DE CARLOS TELLO MACÍAS, EXSUBSECRETARIO DE HACIENDA, EXSECRETARIO DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, EXDIRECTOR DEL BANCO DE MÉXICO Y PROFESOR DE LA FACULTAD DE ECONOMÍA DE LA UNAM

Piensa que las iniciativas del Ejecutivo son contrarias a la Constitución y buscan privatizar aún más la actividad energética. De seguir ese camino, se distribuirán las ventas petroleras entre cada vez más socios a los que se les pagará con márgenes generosos de utilidades; en tal caso Pemex perdería la oportunidad de alargar las cadenas de valor agregado y de fomentar la industrialización

La situación financiera y presupuestal de Pemex actualmente es el resultado en buena medida de las decisiones del Ejecutivo, por medio de la Secretaría de Hacienda, tomadas en los últimos 25 años y particularmente los últimos 15.

El Ejecutivo federal sometió a Pemex a un duro, oneroso y poco flexible sistema de control financiero y presupuestal, definido y organizado a partir de las necesidades financieras del gobierno federal, sin tomar en cuenta el sano y eficiente desarrollo de Pemex.

El presupuesto de la empresa se incorpora al Presupuesto Federal de Egresos de la Federación que anualmente se envía al Congreso para su aprobación. A partir de ello, los principales componentes del gasto de Pemex, así como sus ingresos, los autoriza cotidianamente la Secretaría de Hacienda: aprueba los diferentes precios en que Pemex vende

sus productos y los subsidios que el gobierno autoriza con cargo a Pemex. La Secretaría de Hacienda participa en la definición del volumen de crudo a exportar y su destino; define el crédito interno y externo que la entidad contrata, las modalidades y características de ese financiamiento, incluyendo el costoso endeudamiento de Pidiriegas; determina el uso y destino de las divisas generadas por el crudo y, finalmente, con la aprobación del Senado, la exacción indiscriminada de los ingresos para resolver los crónicos desequilibrios en las finanzas públicas: las presiones en materia de gasto público se han satisfecho, en gran medida, con la renta petrolera y en poca medida con impuestos.

Se ha registrado una baja en las reservas probadas y en relación con la producción se considera que subsistirán tan sólo un poco más de 10 años; se han sobreexplotado los yacimientos y desde finales de 2006 ha venido decreciendo la producción; el rendimiento por pozo de crudo y de gas natural ha disminuido en los últimos siete años; el costo del barril aumenta y aumentará en la medida en que se agote Cantarell. La red de ductos requiere urgentemente de inversión en conservación, mantenimiento y ampliación.

Desde 1979 no se ha construido una refinería. Un muy alto porcentaje del consumo nacional de gasolina se importa. La producción petroquímica se ha desplomado y se tienen que importar muchos de los bienes que genera. Los gastos de inversión en conservación son mínimos y ponen en peligro la sana operación de la empresa. El presupuesto destinado a investigación y desarrollo de recursos petroleros no puede ser menor, lo que ha conllevado a debilitar al personal técnico y sus capacidades. Se ha despedido a personal calificado y promovido la jubilación anticipada.

La absorción masiva de las rentas petroleras ha dejado a Pemex sin la posibilidad de gastar de manera adecuada en la reconstitución de reservas, en la localización y desarrollo de campos petroleros, en conservar y mantener la red de ductos, en emprender la construcción de nuevas refinerías, en impulsar la petroquímica, en investigación y desarrollo. Se ha puesto deliberadamente a Pemex en números rojos: su patrimonio consolidado prácticamente ha desaparecido.

La iniciativa del Ejecutivo continúa el proceso iniciado hace varios años de desincorporar paulatinamente las tareas y los campos de actividad que por ley le corresponden a Pemex. Se pretende pasar al sector privado negocios e inversiones que generan cuantiosas utilidades. Se trata de ampliar la participación privada en la distribución de la renta petrolera, afectando la situación financiera y presupuestal de Pemex.

Desde hace tiempo Pemex utiliza intensamente los servicios de empresas privadas en actividades de exploración y explotación; ahora lo que se busca con las iniciativas del Ejecutivo es permitir el otorgamiento a particulares de permisos e inversiones destinadas al transporte, almacenamiento y distribución, ya no sólo de gas, sino también de productos refinados y petroquímicos. También se pretende autorizar la inversión privada en la refinación, recurriendo a la figura de la maquila.

Se debe programar la actividad. En el país, en Pemex y en el sector energético hay talento suficiente para hacerlo. Se requiere un programa de mediano y largo plazos en materia de energía, atendiendo a lo que la Constitución establece; se considerarían las ampliadas actividades de Pemex, las de las dos empresas públicas que generan y distribuyen energía eléctrica y las de las otras entidades públicas relacionadas

con energía. En la programación participarían los sectores privado y social y el Congreso a fin de definir una estrategia energética como parte fundamental de las políticas de desarrollo y de seguridad nacionales.

Para los próximos años, en Pemex se deben destinar recursos suficientes con objeto de mantener y conservar en las mejores condiciones las instalaciones, la planta y los equipos, y también canalizar recursos para aumentar la capacidad de producción en exploración, extracción, transporte y refinación y, especialmente, en investigación y desarrollo. Los gastos de conservación y mantenimiento podrían financiarse con cargo al excedente de operación. Los gastos en investigación y desarrollo serían con cargo al excedente y el costo de las operaciones de exportación lo financiaría Pemex con deuda.

El organismo debe tener capacidad de establecer sus propios precios de venta en el mercado interno. No tiene por qué absorber los subsidios que la federación otorga a los consumidores: que los absorban la federación o los estados.

Pemex debería contratar directamente los financiamientos necesarios. Es importante que el gobierno absorba la totalidad de los pasivos que el mecanismo de los Pidiriegas generó y que ahora pesan sobre presupuesto y finanzas de la paraestatal.

Hay que dotar realmente a Pemex de autonomía empresarial de gestión. No como propone el Ejecutivo, sino desincorporando a la empresa y al sector energético en su conjunto del presupuesto federal, liberándolo de las restricciones que inhiben su funcionamiento y competitividad. Resulta más conveniente reestructurar el sector energético, desaparecer la Secretaría de Energía y establecer en su lugar una Comisión

Nacional de Energía, de la cual dependen Pemex, CFE y las otras entidades relacionadas. Estaría facultada para establecer la política energética, administrar de manera coordinada las empresas públicas y coordinarse con las privadas que operan en el sector. Se integraría por un funcionario de la Secretaría de Hacienda y comisionados nombrados por el Ejecutivo y ratificados por el Senado. Todos los presupuestos los autorizaría el Congreso.

INTERVENCIÓN DE FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA, EXDIPUTADO FEDERAL, EXSUBSECRETARIO DE HACIENDA, EXDIRECTOR DEL BANCO OBRERO Y DEL BANCO MEXICANO SOMEX, PROFESOR DE DIVERSAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR, EXREPRESENTANTE DE MÉXICO ANTE LA OCDE Y EL FMI

El tema que se discute es eminentemente político.

Tanto la tesis que sostiene que Pemex cuenta con recursos suficientes y adecuada capacidad de ejecución, como la que lo niega tienen razón. Las soluciones deben darse a largo plazo para reconciliarlas.

Prevalece la cultura de la desconfianza. Para el gobierno, Pemex es un organismo que está mal administrado, donde hay intereses diversos, considera que es dispendioso y debe ser intervenido y su gestión penetrada por inquisidores. Para Pemex, su institución está maniatada por reglas y burocratas que privilegian los equilibrios financieros sobre la producción. Debe cambiarse la mentalidad de los diferentes actores: avanzar hacia una cultura de eficiencia, productividad y transparencia, evitando privilegios excesivos por parte de Pemex y de las autoridades, evitando ejercer con-



troles externos, estableciendo objetivos claros y definiendo políticas generales.

La reforma de Pemex está ligada a la reforma fiscal, y no sólo necesita reforma de leyes, sino que requiere cambios fundamentales en las políticas.

La herencia recibida por la actual administración es un área de desastre. La anterior maximizó casi todo: la extracción de pozos, la succión de recursos financieros, la acumulación de deudas, la dilución de reservas, la dilapidación de excedentes y la depredación del capital humano.

El diagnóstico presentado fue débil y opaco financieramente: no explicó los 400 000 millones de pesos que aparecen en el activo de Pemex, como recurso de caja, lo que ha dado lugar al argumento de que existen amplios recursos disponibles. No se ha explicado que estos recursos están en un opaco *Master Trust* y un fideicomiso en Estados Unidos, una parte vinculada con el pago de Pidiriegas y otra está como contabilidad creativa para que el gobierno pueda presentar finanzas públicas en equilibrio: la mejor información se dio a los mercados internacionales y la Comisión de Valores de Estados Unidos. Por ello, se deben rendir informes trimestrales y anuales al Congreso.

La situación financiera y presupuestal de Pemex es deficiente y se ha defendido con verdades a medias. El organismo está realmente en quiebra técnica y apenas en equilibrio.

La carga tributaria, aunque disminuida a niveles internacionales, es alta y sería más alta si se deduce el apoyo favorable de subsidio-acreditación del IEPS negativo, pero no alcanza para sustentar sanamente una inversión.

El presupuesto, se dice, ha aumentado y es holgado, pero en parte es contable y virtual por la necesidad de mantener un balance financiero superavitario.

Aunque se diga que está bien el presupuesto de inversión, no es así, pues existen 200 000 millones de pesos financiados y altamente apalancados, en una cuarta parte con recursos fiscales y en tres cuartas partes con Pidiriegas. Esto no es financiamiento sano.

Las reformas de 2005 y 2007 disminuyeron la carga fiscal, pero la arquitectura fiscal de Pemex es muy complicada: existen ocho derechos diferentes y sería conveniente una simplificación.

Pemex debe reforzar su contabilidad de costos por productos y por pozo y transparentarlos, pero esto no es excusa para establecer tres o cuatro instancias reguladoras que repitan un pesado aparato inquisitorial.

Pemex tiene una mala carátula. Los pasivos exceden a los activos. Tiene un claro sobreendeudamiento, básicamente por Pidiriegas caros. Todo es en realidad deuda soberana. El gobierno, en cambio, tiene una de la deudas externas más bajas de la OCDE: es barata y además se ha prepagado. En consecuencia, el gobierno puede asumir parte de la deuda de Pemex y si tiene posibilidad y ánimo de prepagar, que lo haga con parte de la deuda del propio organismo.

Existen tres fondos de estabilización: Pemex, gobiernos federal y estatales, pero parece mucho más importante crear un fondo de inversión, como el noruego, que transforme los recursos excedentes del petróleo en un patrimonio de activos para generaciones futuras.

El ahorro de los trabajadores mexicanos en las afores y siefiores puede convertirse en proyectos específicos, calificados como rentables y, desde luego, en bonos ciudadanos.

La propuesta corrige problemas relativos a la autonomía presupuestal, objetivo de la reforma de Pemex. Si no se definen las funciones de las entidades previstas en la nueva arquitectura de instituciones, se corre el riesgo de traspasar las funciones de la Secretaría de Hacienda, ahora por triplicado, a la Sener, a la CRE y a la Comisión de Petróleo, nulificando la autonomía de Pemex.

*Reflexiones finales.* Es en el interés superior de la nación que salga una reforma, aunque sea modesta, pero perfectible. Impiden una reforma definitiva las condiciones actuales, donde ningún partido tiene mayoría; la reforma que refleje un consenso será necesariamente gradual, evolutiva y parcial.

Hay consenso sobre darle autonomía de gestión a Pemex y fortalecer su rendición de cuentas y transparencia.

Nadie puede argumentar que haya privatización o violación a la Constitución. Lo que no parece políticamente viable, ni esencial a la reforma, es el esquema propuesto de refinerías maquiladoras, ni de esquemas privados de ductos y almacenaje.

Suárez Dávila considera complejo, controvertido e importante darle flexibilidad a Pemex para apoyarse en el corto plazo en otras empresas que tienen la tecnología y la capacidad de ejecución. Debe encontrarse, entonces, una fórmula satisfactoria para los contratos incentivados y otra para las alianzas estratégicas

INTERVENCIÓN DE AGUSTÍN CARSTENS, EXDIRECTOR DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA DEL BANCO DE MÉXICO, EXSUBSECRETARIO DE HACIENDA, EXSUBDIRECTOR GERENTE DEL FMI Y EN ESE MOMENTO SECRETARIO DE HACIENDA, ACTUALMENTE GOBERNADOR DEL BANCO DE MÉXICO

La iniciativa del presidente propone romper la desconfianza mutua entre gobierno federal y Pemex y hacer que éste goce de amplia autonomía, lo que tendrá como correlato mayor responsabilidad y exigencia de altos estándares de transparencia y rendición de cuentas.

Son seis propuestas torales:

- Dotar a Pemex de autonomía financiera y de gestión suficiente: libertad de presupuesto y manejo de su deuda.
- Establecer una nueva estructura administrativa y dotarla de mayores facultades de decisión, administración y contratación, acorde a la Constitución y sin comprometer la rectoría del Estado ni compartir la renta petrolera.
- Facilitar a Pemex el aprovechamiento de todas las ventajas comparativas disponibles en materia de refinación, transporte, almacenamiento y distribución, sin perder el control de los hidrocarburos y sin privatización.
- Impulsar a Pemex para que sea una de las primeras empresas del mundo en materia de transparencia y rendición de cuentas.
- Reforzar la vinculación histórica de los mexicanos con Pemex y la rendición de cuentas a la sociedad, mediante la colocación de bonos ciudadanos.

- Determinar un régimen fiscal adecuado para el desarrollo de zonas como Chicontepec y Aguas Profundas, así como los campos abandonados y en proceso de abandono.

Las crisis económicas y la necesidad de incrementar la transparencia y el escrutinio de las finanzas públicas condujeron a ordenamientos y regulaciones estrictas que resultaron excesivamente rígidas. Pero el problema de Pemex no radica únicamente en la falta de recursos, ni en el régimen fiscal que se le aplica: sus problemas se centran en la falta de capacidad de ejecución y en la baja eficiencia operativa. Es urgente dotar a la empresa de los instrumentos necesarios para superar estos problemas.

Se necesita un nuevo arreglo jurídico que precise el papel del gobierno respecto de Pemex como dueño, regulador y recaudador. La arquitectura propuesta lo permite.

Por su parte, Pemex debe sustituir con eficiencia la declinación de los grandes yacimientos con hidrocarburos provenientes de otras cuencas y así sostener a mediano plazo la plataforma de producción. Tiene que reducir la participación de las importaciones en la oferta de petrolíferos e incrementar su productividad. Es imprescindible que eleve sus estándares de seguridad industrial y de preservación del ambiente, al tiempo que aumente su tasa de reposición de reservas probadas. Debe ser ejemplo de transparencia y rendición de cuentas.

La iniciativa del presidente avanza en tres frentes: 1) En lo financiero, moderniza la relación fiscal y presupuestal que tiene con el gobierno federal. 2) En materia de eficiencia, provee a Pemex de mayor flexibilidad operativa y financiera, a

través de más y mejores herramientas. 3) Por lo que respecta a los controles y a la rendición de cuentas, se avanza para cambiar la relación entre gobierno y la empresa, sustituyendo la desconfianza por la autonomía responsable, al transitar de los controles externos a los internos.

Conforme a la iniciativa y a diferencia de lo que hoy sucede, Pemex podría realizar todas las adecuaciones presupuestarias y modificaciones al calendario de gasto, sin autorización de la Secretaría de Hacienda, respetando el techo global de gasto. Generaría autonomía para la contratación de deuda, siempre que no afectara las condiciones de endeudamiento; contaría con un régimen moderno de contrataciones y utilizaría un porcentaje de sus ingresos excedentes, sin que la Secretaría de Hacienda lo tuviera que aprobar.

Se proponen los siguientes cambios para que la autonomía se ejerza con responsabilidad: incorporación al Consejo de Administración de cuatro consejeros profesionales independientes; creación de tres comités de apoyo al Consejo de Administración: comité de transparencia y auditoría, comité de estrategia e inversiones y comité de remuneraciones; se contará con un comisario designado por el Ejecutivo que vigilará la veracidad, suficiencia y racionalidad de la información procesada por el Consejo, presentará un informe público y defenderá los intereses de los tenedores de bonos.

Finalmente, Agustín Carstens mencionó la gran dependencia de los recursos públicos respecto de los ingresos petroleros: nos hemos recargado en éstos para financiar el desarrollo. Pero advirtió que el petróleo es un recurso no renovable, cuyos beneficios tenderán a ser menores, y

que se debe tener presente la volatilidad de los precios del petróleo y que tarde o temprano se terminará el ciclo de los precios altos.

INTERVENCIÓN DE ADRIÁN LAJOUS, EXDIRECTOR  
DE PEMEX

Parte de seis premisas sobre el diseño y fortalecimiento de las instituciones reguladoras: 1) necesidad de modernizar y renovar la arquitectura de todas las instituciones que gobiernan, regulan y operan; 2) fortalecer a cada una presupone fortalecer a las demás; 3) como requisitos previos están la clara diferenciación de funciones, la delegación inequívoca de poderes y el establecimiento de límites a las atribuciones; 4) necesidad de un marco regulatorio eficiente e instituciones competentes; 5) establecimiento de un nuevo régimen que regule y controle actividades de exploración y explotación, dando fin a la autorregulación de Pemex; 6) ampliar la participación privada, guiada y regulada por la estatal.

El gobierno federal ha privilegiado la intervención administrativa directa como mecanismo de control: la industria está sobrerregulada, mal regulada y opera en amplios vacíos regulatorios.

No se trata de reducir el ámbito de acción del Estado, sino de fortalecer y expandir su capacidad para hacerlo más eficaz. Es imperativo adoptar un nuevo marco regulatorio y fortalecer los órganos reguladores.

Un nuevo arreglo institucional supone modificar la distribución actual de poderes y atribuciones: históricamente la entidad operadora asumió una posición dominante frente

a la autoridad sectorial y al ente regulador; sin embargo, los tres quedaron subordinados a las autoridades hacendarias y sujetos a objetivos fiscales, presupuestales y de endeudamiento público a corto plazo; igualmente, la Secretaría de la Función Pública jugó un papel restrictivo que afectó negativamente el desempeño de Pemex sin erradicar sus vicios.

La Secretaría de Energía deberá diseñar e instrumentar la política energética y ejercer los derechos de propiedad sobre los recursos del subsuelo y sobre las empresas estatales bajo su jurisdicción. Por su parte, la Secretaría de Hacienda tendrá que transferir parte importante de sus atribuciones en relación con el sector energético, así como ajustarse a reglas y patrones de interacción entre las autoridades financieras y las empresas estatales parecidas a las que privan en la OCDE.

Los cambios propuestos a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía constituyen un importante avance en la regulación de los mercados finales de hidrocarburos, pero también plantean inexplicables retrocesos y revelan vacíos regulatorios significativos.

Lajous considera acertada la propuesta de ampliar la participación privada en la infraestructura logística, administración y mantenimiento de la industria petrolera, por los riesgos de interrupción severa de suministros debido a problemas en esas áreas que enfrenta el país. Resulta inaceptable que se ponga en riesgo a la población y se dañe el medio ambiente al no poder garantizar la integridad de sus instalaciones.

Las iniciativas presidenciales reafirman el papel subordinado de las comisiones reguladoras, pero no fortalecen su autonomía institucional: se proponen cambios legales que



debilitan la Comisión Reguladora de Energía (CRE), pues se introduce una salvedad que permite al Ejecutivo suspender la operación del mecanismo de determinación de los precios, sin especificar las condiciones en que debería hacerlo, lo que no sólo resta predictibilidad a los precios, sino que expresa un limitado compromiso gubernamental con el régimen de regulación. Se suprime la referencia que se hace a la responsabilidad de la CRE respecto de la aplicación de la ley y se manda mala señal: se pudo haber fundado en la ley reglamentaria la delegación de atribuciones a los órganos reguladores.

Formula cinco recomendaciones:

- 1) La conveniencia de que sea el titular del Ejecutivo el que haga la designación de los comisionados y no a propuesta del secretario de Energía, lo que fortalecería al ente regulador.
- 2) La conveniencia de prolongar el plazo del nombramiento de los comisionados a más de un periodo presidencial, lo que robustecería la autonomía.
- 3) Alentar la independencia de los comisionados frente a los sujetos regulados, brindándoles mayor protección en su desempeño.
- 4) Dotar de recursos propios a la CRE, otorgándole autonomía financiera y de gestión de los mismos.
- 5) Homologar la organización, funcionamiento y disposiciones generales de las comisiones de energía y del petróleo.

Adrián Lajous cree necesario reformular íntegramente el proyecto de ley de la Comisión del Petróleo: desconcierta

su pobreza técnica y decepciona el diseño de un órgano menor de apoyo técnico. Resulta incomprensible la renuencia a constituir un ente autónomo que regule las actividades de exploración y explotación y dé fin a la autorregulación. Sorprende la timidez de la propuesta: aparentemente la Secretaría de Energía se resiste a delegar poderes regulatorios que en la práctica sólo simula ejercer.

## TRANSICIÓN Y SEGURIDAD ENERGÉTICAS

INTERVENCIÓN DE JORGE EDUARDO NAVARRETE, INVESTIGADOR EN EL CENTRO DE INVESTIGACIONES INTERDISCIPLINARIAS EN CIENCIAS Y HUMANIDADES DE LA UNAM, EMBAJADOR EMINENTE (RETIRADO), EXMIEMBRO DE LA COMISIÓN DEL SUR Y EXSUBSECRETARIO DE ENERGÍA

Conviene aclarar los conceptos básicos, pues suele empleárseles con contenidos diversos que producen, a veces, malentendidos.

La *transición energética* es un proceso que conduce a sustituir y, a menudo, diversificar las fuentes primarias de energía que utiliza un país. Refleja la disponibilidad relativa de los recursos, transitando, por lo general, de los escasos a los abundantes; refleja también la economía de su uso, atendiendo, sobre todo, al precio de mercado y al rendimiento energético, así como a factores exógenos, entre ellos, a últimas fechas, los de sustentabilidad ambiental.

Se presencian ahora dos transiciones simultáneas: la primera, entre los hidrocarburos, del petróleo al gas natural, y la segunda, del conjunto de los combustibles fósiles hacia fuentes alternas, nuevas o “resucitadas”, como podría considerarse a la nuclear. También ahora, pero todavía más en los laboratorios que en los mercados, se han iniciado las transiciones del futuro: en especial hacia nuevos vectores de energía, como el hidrógeno y la fusión nuclear. Los procesos de transición responden a peculiaridades nacionales.

En segundo término, por *seguridad energética* suele entenderse la capacidad de un país para satisfacer —de

manera suficiente, oportuna, competitiva y con productos de menor impacto ambiental— la demanda nacional de energía, en el presente y por un periodo razonable hacia el futuro, que suele medirse por lustros y decenios más que por años.

En ambos casos —el de un país importador neto de energía o el de un país exportador neto— el concepto de seguridad energética es indisociable de la racionalidad y sustentabilidad del consumo.

Se ha puesto de moda un falso concepto de seguridad energética que la asocia con la satisfacción instantánea de cualquier demanda. Es éste un concepto importado del mayor consumidor de energía del mundo, que ha extendido sus paradigmas depredadores. Más que ser imitado, como por desgracia ocurre, debería ser combatido mediante políticas públicas eficaces.

Como en tantos otros renglones del desempeño económico mexicano, la transición energética del país ha estado estancada en el presente siglo. El escaso movimiento registrado ha ido en contra de la evolución deseable, pues el país se ha tornado más dependiente de los combustibles fósiles, al tiempo que ha disminuido la contribución de la electricidad primaria (hidro, geo, eolo y nucleoelectricidad) y no ha variado la correspondiente a biomasa (bagazo y leña). Mientras en otros países, ante el imperativo del cambio climático, se procuró y en algunos casos se elevó el aporte de las fuentes menos emisoras de gases de efecto invernadero, México continuó dependiendo de los combustibles fósiles para satisfacer cerca de nueve décimas de su consumo, aunque elevó en cinco puntos la participación del gas natural.

Tampoco se ha garantizado la seguridad energética de la nación. En el presente siglo, la satisfacción de importantes

demandas nacionales de energía depende, de manera creciente, de suministros foráneos, principal pero no únicamente en los casos del carbón y del gas natural. Esta insuficiencia ha estado en buena medida determinada por decisiones erróneas en materia de generación eléctrica, que han priorizado las plantas carboeléctricas y, sobre todo, los ciclos combinados de gas natural, acentuando la dependencia de los suministros importados de esos energéticos primarios y, por tanto, reduciendo la seguridad energética de la nación.

Entre 2004 y 2007 la capacidad efectiva instalada de las generadoras públicas apenas creció 1.3% en el trienio.<sup>4</sup> En cambio, la correspondiente a los productores externos aumentó en más de la mitad. En otras palabras, desde que se autorizó la generación independiente de energía, la CFE y LFC han dejado de invertir en generación. Cabe preguntar si, de manera similar, Pemex suspenderá todas sus inversiones en refinación si se incurre en el yerro de autorizar la instalación en el país de refinerías privadas.

La verdadera ausencia de seguridad energética proviene de la dependencia estructural respecto de suministros, inversiones, tecnologías y prácticas administrativas foráneas. Proviene de renunciar al dominio y control nacionales de los procesos de los que depende la disponibilidad y oportunidad de los suministros. La dependencia externa y el deterioro de la seguridad energética se acentuarían si las iniciativas bajo examen fuesen aprobadas —“digo, es un decir”.

---

<sup>4</sup> Estas y las demás cifras sobre capacidad de generación provienen de la Secretaría de Energía, *Sistema de Información Energética*, México (<http://sie/energia.gob.mx>).

El diagnóstico que respalda las iniciativas de ley referidas a la reforma petrolera incluye sólo una alusión a la transición energética. Propone dotar al país “de las herramientas para prepararlo para la transición gradual hacia fuentes energéticas renovables, más amigables con el medio ambiente y compatibles con un crecimiento económico sustentable” (p. 118). Al final del día, para insistir en los anglicismos, esta sugerencia no encuentra correlato en ninguna de las iniciativas de ley presentadas tras el diagnóstico.

En cambio, se dedica cierta atención al tema de la seguridad energética. Se considera que “la reducción de las reservas pone en riesgo la seguridad energética del país” (p. 14). Se afirma que debería llegarse a una tasa de reposición de reservas de “cuando menos el 100% e incluso más si se desea fortalecer la seguridad energética del país” (p. 15). Finalmente se afirma que es preciso “atacar todos los frentes [de extracción] posibles de manera simultánea para garantizar la seguridad energética del país en el mediano plazo (p. 49)”. Estas tres alusiones dejan en claro que se considera que “fortalecer” o “garantizar” la seguridad energética en el mediano plazo exige mantener o aumentar el actual nivel de producción del orden de tres millones de barriles diarios.

Se encuentra aquí una de las principales debilidades del diagnóstico y de las iniciativas derivadas del mismo. Habría que definir el destino que se desea dar en el futuro a la producción petrolera mexicana. No se plantea hipótesis alguna sobre la transición esperada. No se señala si se dará prioridad a satisfacer la demanda interna o se prevé mantener un volumen de exportación que absorba, como ahora, algo más de la mitad de la extracción total. Parece darse por supuesto que la actual distribución entre transformación interna y exportación de

crudo —*fifty-fifty*, como dirían los técnicos de la Sener— es la que garantiza la seguridad energética de la nación. Tampoco se examina a fondo la disyuntiva intergeneracional para fijar metas de extracción y administración de reservas.

Más que postular, de manera dogmática, como verdad revelada, el objetivo de mantener al menos, por casi tres lustros, la actual plataforma petrolera, habría que definir, primero, cómo va a evolucionar la demanda nacional de combustibles y otros petrolíferos y petroquímicos, para uso final, generación eléctrica y transformación industrial. Cómo van a reconstruirse los eslabonamientos productivos a partir de la disponibilidad oportuna, suficiente y competitiva de energía. De ahí podría desprenderse el volumen de crudo que deberá extraerse, teniendo en cuenta la optimización del ritmo de explotación de los yacimientos.

Sólo en el artículo 41 del proyecto de reformas de la ley reglamentaria del artículo 27 se maneja el concepto de asegurar el suministro eficiente de los productos que se obtengan del petróleo, de gas y de petroquímicos básicos. La reforma de este artículo se plantea, como la de tantos otros, con el propósito de permitir que agentes privados, foráneos o nacionales, sean los que tomen a su cargo ese suministro eficiente, ya que se postula que Pemex carece de la capacidad para garantizarlo.

Debe quedar claro que si al proponer que se mantenga o incremente la actual plataforma petrolera se espera conservar o incluso acentuar el actual sesgo exportador —como algunas declaraciones oficiales sugieren—, no se está fortaleciendo ni garantizando la seguridad energética de México. En todo caso, se estaría contribuyendo a fortalecer o garantizar la de las naciones a las que se exporta el crudo.

En el ámbito internacional se ha solido denominar acuerdos a textos que corresponden más bien a la figura de tratados, a fin de evitar someterlos a la ratificación del Senado. Tal parece ser el caso del Acuerdo Trilateral sobre Cooperación en Ciencia y Tecnología Energéticas, adoptado en Montebello, Canadá, en agosto de 2007.<sup>5</sup> Su texto establece el objetivo de fomentar “la investigación y el desarrollo energéticos, a escala bilateral o trilateral, para el desarrollo de tecnologías de energía avanzadas, para usos pacíficos, sobre la base del beneficio mutuo, la igualdad y la reciprocidad”. En su artículo 3o., entre los campos de aplicación del Acuerdo —que incluyen las energías renovables, la eficiencia energética, la energía nuclear, los combustibles fósiles y la electricidad— se cita, como numeral v, “los instrumentos de planificación de la seguridad energética”.

Quizá este documento poco conocido, que sólo aparece en la página *web* en inglés de la ASPAN, explica la importancia apenas marginal que en las iniciativas de reforma petrolera se otorga al tema de seguridad energética. Parece que la actual administración mexicana lo considera un asunto trilateral y no una cuestión crucial de interés nacional. Las referencias a fuentes de energía renovables y a eficiencia energética, prácticamente ausentes de las iniciativas, se encuentran en cambio en este acuerdo trilateral, que —como los ahora célebres contratos determinados o determinables— puede aplicarse en forma bilateral. Se podría concluir que los temas de transición y seguridad energética, ignorados de hecho en

---

<sup>5</sup> Este texto no aparece en el catálogo de instrumentos internacionales suscritos por México y ratificados por el Senado contenido en la página web de esta cámara legislativa.



las iniciativas, ya habían empezado a desarrollarse y conver-  
nirse, con una dimensión subregional norteamericana, en  
el marco de la ASPAN, que quizá sea una alianza pero cuyos  
aportes a la seguridad y prosperidad, al menos de México,  
son más que dudosos.

Se explica así la insistencia en mantener e incluso am-  
pliar la plataforma de producción petrolera y de preservar y  
aun acentuar el sesgo exportador de la explotación de los  
yacimientos petrolíferos mexicanos: contribuir a garantizar  
la seguridad energética de América del Norte. Como la de  
Canadá está más que garantizada, se trata, en un palabra,  
de ayudar a la seguridad energética del consumidor más  
dispendioso del planeta.

Lo expuesto conduce a la conclusión de que los intereses  
nacionales en materia de transición y seguridad energéticas  
no son servidos de manera alguna por las iniciativas pre-  
sentadas, que desde este punto de vista merecerían ser  
rechazadas. Forman parte de un esquema que ignora la ne-  
cesaria transición energética en México y subordina la segu-  
ridad energética del país a la de Estados Unidos.

Además, por su intención privatizadora y sus rasgos de  
inconstitucionalidad, las iniciativas deberían ser rechaza-  
das porque no definen un conjunto coherente de políticas  
públicas en materia de energía, colocado al servicio de los  
intereses del desarrollo nacional.

## DESTINO DE LA RENTA PETROLERA

INTERVENCIÓN DE ROLANDO CORDERA, PROFESOR  
DE LA FACULTAD DE ECONOMÍA DE LA UNAM

El destino de la renta petrolera está estrechamente vinculado al futuro del desarrollo de México: hay que insistir que hemos dilapidado la renta hasta el exceso de destinar una parte de ella al gasto corriente, sin consideración de los grandes desafíos que tenemos. La cuestión petrolera debe inscribirse en un contexto más amplio de corte temporal y estructural.

La dimensión temporal puede resumirse en dos vectores, cuyas dinámicas se han vuelto sobrecogedoras: el cambio climático global y los compromisos adoptados para enfrentarlo, que nos impondrán severas restricciones al crecimiento y elevados costos por la mayor recurrencia de desastres naturales y la posposición sin fecha de término de una transición energética de urgente necesidad. El uso de nuestro petróleo debe contemplar estos dos mandatos universales, que han de concretarse en estrategias de cambio energético y de preparación de la sociedad para mutaciones en sus pautas productivas y de consumo.

Seguir tratando un recurso no renovable como si no lo fuera y seguir pensando que el único problema es encontrar nuevos yacimientos, cuando éstos son cada vez más escasos, es minimizar ese grave problema del cambio climático y de la transición energética. Junto a ello, está la persistente reducción de las reservas probadas y se agrava la extrema dependencia del Estado y los recursos financieros.

Hemos postergado una reforma fiscal a fondo, gracias a la renta petrolera, sin hacernos cargo del desperdicio que significa sobreexplotar un recurso extraordinario que debió haberse invertido en ampliar nuestra capacidad productiva, comenzando por la del sector.

Según Pemex, la renta petrolera resulta de restar a los ingresos por venta de los hidrocarburos los costos de su extracción. Está determinada por tres variables: el precio al que se vende el petróleo, el volumen de producción y los costos de extracción. Una parte que se distribuye de acuerdo con el presupuesto de egresos la transfiere Pemex a la Secretaría de Hacienda través de impuestos y derechos; la otra, que resulta de la diferencia entre el precio aprobado en la ley de ingresos y el precio efectivo de venta, constituye los excedentes, que se distribuyen conforme a criterios establecidos por la Secretaría de Hacienda; en los últimos años ha sido fuente de recursos para los gobiernos estatales. La empresa no cuenta con recursos propios suficientes, ni con autonomía para decidir sobre sus inversiones.

La dramática declinación de la producción petrolera de los últimos años es responsabilidad de quienes tienen las atribuciones para tomar las decisiones. Se dejó de invertir en tareas de exploración y explotación a pesar de que los precios del petróleo alcanzaron niveles sin precedente. Tampoco se invirtió en infraestructura de comunicaciones y transportes: simplemente se utilizaron los recursos para financiar gasto corriente. La renta no ha servido, sino en breves lapsos, para impulsar una estrategia de modernización y desarrollo económico. Se ha utilizado para pagar nuestras obligaciones financieras externas y más recientemente para gasto que genera beneficios de corto plazo

a la población, sin contribuir a ampliar sus capacidades productivas.

Los usos y destinos de la renta petrolera dependen de la política económica general del Estado, de la política energética y de la petrolera, que resulta de aquéllas.

Plantea dos necesidades que deben atenderse de inmediato: *a)* maximizar la explotación y transformación del petróleo en el mediano y largo plazos para no quedar suspendidos y sin luz en la transición; *b)* usar los excedentes para ampliar la capacidad de reproducción del sistema económico en su conjunto, en primer término del propio sector energético, así como para profundizar y diversificar el balance energético nacional. Para empezar, hay que construir conceptual e institucionalmente el sector energético nacional.

Lo que debe definirse es no sólo un monto de producción o de transferencias al fisco, sino un esquema de distribución de la renta que en los últimos años se ha distorsionado. En los setenta y ochenta toda nuestra capacidad de pago externo dependió de los precios del crudo. Hoy, más de un tercio del presupuesto del Estado depende del petróleo.

Tendrá que dilucidarse si el concepto de renta es el más conducente para dirimir las disputas distributivas e inevitables a que da lugar la cuestión petrolera, o si es mejor acudir a una noción genérica de excedente que lleve una asignación más racional, más eficaz y que pueda ir más allá de las urgencias del corto plazo o de los criterios reduccionistas de costo-beneficio empresarial.

Ante la coyuntura, se tienen que tomar decisiones históricas y políticas, a partir de las cuales se tomen las decisiones de tipo técnico y no al revés.

La situación actual está marcada por el lento crecimiento de la economía, por las grandes manifestaciones del cambio demográfico y por una transición energética inconclusa que el cambio climático reviste trágicamente.

El lento crecimiento económico determina una famélica recaudación fiscal y produce un crecimiento del empleo muy por abajo del crecimiento de la fuerza de trabajo y se propicia la explosión del empleo informal, la inseguridad, la pobreza sobre todo entre las capas de jóvenes que hoy son mayoría.

Dada la falta de disposición del capital privado para cualquier tipo de redistribución o cooperación social, la presión sobre las finanzas públicas se redoblará. Una disputa federalista mal concebida y alejada de una mínima consideración histórica agravaría estas proyecciones.

Hay que asumir que la renta o sus excedentes recogen los valores de un recurso finito que tiende a agotarse: se debe proceder a una administración del recurso consecuente con ese horizonte y usar sus frutos en una dirección que, sin negar las presiones anotadas, objetiva y socialmente legítimas, pueda trascenderlas por su asignación estratégica. No habrá un uso históricamente racional de las rentas sin una planeación adecuada no sólo de la industria petrolera o energética, sino del conjunto de la acción del Estado y de sus finanzas.

Más que creer en el mercado, hay que desafiarlo para reconvertir a Pemex en una palanca del crecimiento económico, sin dejar de tener un papel auxiliar de la hacienda pública. Para ello es imprescindible rescatar un principio jurídico-político constitucional que provea de racionalidad histórica mínima a esta inevitable disputa distributiva, actualizar y afirmar la potestad indiscutible de la nación

sobre la fuente de la renta. De esta actualización, sobre todo política, podrá emanar un mandato claro para la planeación de la industria, su urgente reintegración, la definición de la plataforma petrolera, la distribución de los fondos en sus objetivos de ampliación y reproducción de Pemex, el apoyo a las finanzas públicas generales y proyectos específicos prioritarios, como fuentes alternas, investigación y desarrollo tecnológico, formación de cuadros técnicos y directivos.

La nación y el Congreso deben recuperar la dignidad clásica del presupuesto, entendido como plataforma donde se deciden prioridades nacionales y se dispone de los medios para materializarlas. El Estado debe tener una gran capacidad reguladora, mediante órganos específicos que concreten y den credibilidad a la eficiencia y eficacia en el uso del excedente.

Navarrete propone algunos criterios:

- a) El gasto corriente debe financiarse con ingresos corrientes, provenientes de impuestos.
- b) La inversión pública debe contabilizarse específicamente y así evaluarse su financiamiento. Hay que dejar atrás la superchería del déficit cero y pasar a un presupuesto de inversiones del Estado, energética y de Pemex, que detone una estrategia nacional de inversiones, en la que pueda inscribirse la empresa privada, nacional y extranjera, pero también las instituciones de educación superior e investigación.
- c) El uso presupuestal de la llamada renta petrolera debe responder a los criterios mencionados de reproducción a largo plazo y diversificación ampliada de la plataforma energética; en especial infraestructura

para el sector energético, ciencia y tecnología para asegurar una transición virtuosa con fuentes alternas y uso racional de energía.

- d) El petróleo no puede dejar de ser un instrumento de la hacienda pública, por eso la autonomía de gestión; el nuevo régimen fiscal no deben entenderse como el uso exclusivo de la renta por parte de Pemex, para lo que es indispensable contar con una hacienda pública que haga viable dicho principio.

INTERVENCIÓN DE IFIGENIA MARTÍNEZ HERNÁNDEZ,  
PROFESORA Y EXDIRECTORA DE LA FACULTAD DE ECONOMÍA  
Y EXINVESTIGADORA DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
ECONÓMICAS DE LA UNAM

En la economía clásica, renta es el pago por el uso de un recurso que puede ser la tierra, el trabajo, un equipo, ideas o dinero. La renta que produce el trabajo se llama salario. El pago por el uso de la tierra y equipos, renta. Por el uso de una idea, regalías, y por el uso del dinero, interés. Los economistas mexicanos hemos denominado renta petrolera al ingreso por la venta de un recurso no renovable cuyo precio se fija en el mercado mundial independientemente de su costo de extracción. Hemos utilizado el término renta bajo el supuesto de que, siendo los hidrocarburos propiedad de la nación, el beneficio obtenido por su venta debe reinvertirse en la ampliación de la capacidad productiva del sector y del país para transformar así el beneficio obtenido de un recurso no renovable, propiedad de todos, en un capital productivo generador permanente de bienes, de ingresos y de empleo.

De 1939 a 1982, el gobierno realizó una política deliberada de desarrollo, en la que Pemex, como organismo público descentralizado, satisfizo la creciente necesidad del recurso. Hasta principios de los setenta, Pemex industrializó el petróleo, diversificó la producción y se establecieron importantes plantas petroquímicas, todo con trabajadores, ingenieros y técnicos mexicanos. Asimismo, se amplió la enseñanza de las ingenierías del ramo en la UNAM y el IPN y puede afirmarse que en este largo periodo el petróleo funcionó como motor y palanca del desarrollo.

En 1976, hubo necesidad de ajustar el tipo de cambio, fijo durante 22 años. La expansión económica y el alza de precios impulsaron al gobierno a convertir el país en exportador de crudo, tratando de aprovechar su mayor cotización en el mercado internacional: la economía se recuperó y continuó el proceso de industrialización.

La crisis de la deuda externa, provocada por el alza sin precedente de las tasas de interés del mercado mundial, acompañada por el descenso de los precios del petróleo y otros productos de exportación obligó a un cambio radical en la política económica. Más aún, propició el advenimiento del neoliberalismo, o sea, la transferencia de las funciones del Estado al mercado, que ha resultado en tasas bajas del PIB, de la inversión y del empleo, en el mantenimiento de un tipo de cambio —así sea sobrevaluado— y en un relativo equilibrio de la balanza de pagos, gracias al flujo de capital extranjero. Esta serie de medidas restrictivas y perjudiciales, conocidas como el Consenso de Washington, reducen el papel del Estado en la economía, desaparecen o liquidan instituciones que operan el gasto y la inversión pública, incluyendo las de crédito, todo a favor del mercado.



Esta política se asumió con el pretexto de pagar la deuda externa y del ciclo inflación-devaluación, pero se minimiza el hecho de que la rentabilidad de precios era mundial y a pesar de la devaluación la economía creció y el país se industrializó, con los consiguientes beneficios sociales.

La no política industrial del neoliberalismo quedó firmemente sellada con la aprobación del Tratado de Libre Comercio en 1994. Previamente, se había aprobado en 1992 la ley reglamentaria de la energía eléctrica, que permitió la entrada de capital privado en áreas consideradas como de uso no público de energía, cambio conceptual que ha propiciado que cerca de 40% de la generación de energía eléctrica sea un gran negocio privado.

En 1992 se inicia el proceso de fragmentación de Pemex, al fraccionarlo en cuatro subsidiarias para separar el proceso de exploración y producción de crudo y su creciente exportación y relegar la industrialización del sector y la petroquímica, procesos que resultan con pérdidas al aplicarles los precios de transferencia internacionales. Así se manejó Pemex como una institución fragmentada y carente de unidad de propósito.

Esta fragmentación en subsidiarias facilitó el saqueo fiscal, aumentó su carga de 7% de los ingresos ordinarios del gobierno federal en 1945 hasta el 39% actual. Esta etapa se caracteriza por una fragmentación de la empresa que propició el abandono de los proyectos de industrialización del petróleo y el gas; el deterioro de muchas instalaciones; el despido de personal calificado y la adopción de sistemas de administración que propiciaron grave corrupción en los medianos y altos mandos y el deterioro de áreas de investigación y desarrollo del Instituto Mexicano del Petróleo y

la falta de preparación frente a los cambios. El verdadero sistema de planeación democrática, función constitucional, es sustituido por la asunción de facultades excesivas de la Secretaría de Hacienda.

La Secretaría de Hacienda aumenta inmoderadamente la carga fiscal de Pemex. Se desvía la renta petrolera en pagar la deuda externa y aunque todavía se hacen algunos esfuerzos para satisfacer la demanda interna, aumenta la importación de gasolina, de refinados y petroquímicos hasta llegar a 40% del consumo nacional.

Se abandona la política que daba al Estado la responsabilidad de impulsar el desarrollo, campo que se deja a los particulares y éstos asumen en su beneficio las corporaciones transnacionales. Así, la liberación opera a favor de los intereses del exterior y contra la empresa nacional.

Ifigenia Martínez se refiere al concepto de renta petrolera que capta la Secretaría de Hacienda mediante el recurso fiscal llamado “derechos”. Se parte de una base equivocada porque no se puede extraer de ella ninguna regalía —llámese como se llame— para poder gastarla como si se tratara de cualquier recurso. El concepto de derecho es engañoso. El petróleo es un bien propiedad de la nación, no del gobierno federal, además es un bien imprescriptible y no renovable. El petróleo no es lo que está en el subsuelo, forma parte del subsuelo y cuando lo consumimos sin reinvertirlo, estamos empobreciendo al país, que es lo que se ha hecho durante estos últimos años. La recaudación proveniente de la venta del petróleo crudo no proviene de un derecho fiscal, aunque así se le llame; es un ingreso de capital por venta del patrimonio. Por tanto, la única forma de justificar la expropiación de la renta

petrolera sería que su destino no perdiera su carácter de imprescriptible, sino que conservara su carácter permanente como recurso de capital. Y como eso no se puede hacer con el petróleo, se debe utilizar la renta petrolera de tal modo que lo que estamos perdiendo con este recurso, al venderlo se restituya a la nación, como una adición a su capacidad de producción. O sea que toda ganancia proveniente de la venta del petróleo debe ser invertida, ya sea en fomento industrial, sobre todo de la propia rama, de la energética, infraestructura, desarrollo, etcétera.

Hay otro factor que se debe considerar y que se ha soslayado completamente: el derecho intergeneracional de la renta petrolera, es decir, estamos utilizando un recurso que corresponde también a futuras generaciones. Por tanto, sólo invirtiendo esta renta se garantizaría ese derecho intergeneracional.

INTERVENCIÓN DE ALEJANDRO WERNER, EXFUNCIONARIO DEL  
BANCO DE MÉXICO Y DEL FMI Y ACTUAL SUBSECRETARIO  
DE HACIENDA

Define la renta como el excedente que obtiene quien ofrece un servicio o un bien por su venta, una vez restados todos los costos en que incurre para proveer ese bien o servicio.

Los recursos petroleros deben conceptuarse como pertenecientes a la nación porque se encuentran en su territorio. Como sólo pueden pertenecer a la nación, el Estado debe definir cómo explotarlos mejor, cómo obtener la mayor renta y cómo distribuirla entre la población. La renta petrolera pertenece a la nación y el instrumento para obtenerla es

Pemex, al que le corresponde recuperar los costos de producción y recibir una utilidad razonable sobre las inversiones que realiza. Hay procesos industriales y de servicios en la industria petrolera o asociados a la misma, por ejemplo, la refinación, que pueden generar un valor agregado importante, riqueza y empleos, pero no generan renta petrolera. La renta, las ganancias que suelen pasar varias veces los costos están en la extracción del crudo.

Hablemos ahora de cómo el Estado recauda esa renta a través del régimen fiscal aplicado a las actividades de Pemex y de que el Congreso establece en la ley de ingresos de la federación y en la ley federal de derechos el destino y usos de esos recursos.

A fin de analizar el régimen fiscal, y si éste es el adecuado para capturar la renta petrolera, debemos identificar las áreas de la empresa en que se genera la renta petrolera y aquellas en las que sólo se agrega valor.

Pemex-Exploración y Producción es gravado con los derechos que constituyen el régimen especial, principalmente el derecho ordinario sobre hidrocarburos, porque es en esa subsidiaria donde se concentra la renta petrolera. Al resto de los organismos subsidiarios se les aplica el impuesto a los rendimientos petroleros, análogo al impuesto sobre la renta que pagan otras empresas.

A raíz de las reformas de 2005 y 2007, se tuvo como resultado lo que sigue.

Se redujo la carga fiscal de Pemex y aumentó su participación en el total de ingresos petroleros. Específicamente, el pago de derechos de Pemex-Exploración y Producción, como porcentaje de sus ventas totales, disminuyó de 75.5% en 2004 y 2005 a 69.6%, en 2006 y 2007. En los dos últimos

años, Pemex retuvo casi 40% de los ingresos petroleros totales, en comparación con un cerca de 30% de 2003 a 2005.

Mientras Pemex-Exploración y Producción tuvo pérdidas después de impuestos de 11 720 millones de pesos en promedio entre 2003 y 2007, tuvo utilidades después de impuestos y después del pago de derechos por 21 600 millones de pesos en promedio. Esto deja claro que el régimen especial que sólo gravita sobre Pemex-Exploración y Producción no es la causa de las bajas utilidades o de pérdidas. Debido a la transitoriedad de las reformas, los beneficios de los cambios al régimen fiscal continuarán aumentando.

En el periodo 2009-2012 aumentarán significativamente los recursos que se destinarán a investigación y desarrollo tecnológico, derivados también de la reforma implementada el año pasado y, en la medida que la producción de campos abandonados o en proceso de abandono se incremente, se aumentará el monto del beneficio otorgado en 2007.

Los datos expuestos hacen evidente que las bajas utilidades actuales de Pemex no son resultado del régimen fiscal, sino de los problemas estructurales, en algunos casos derivados de la propia administración, y en otros de las trabas a las que está sujeto en términos de control por diferentes dependencias, lo que la iniciativa presidencial pretende corregir.

Si bien el destino de la renta petrolera es un asunto de la mayor relevancia, debe aclararse que es distinto de la esencia de la propuesta presidencial.

Al hablar de la renta petrolera estamos hablando de cómo vamos a utilizar un activo de la nación y, visto así, lo mejor que podemos hacer es generar nuevos activos con esos recursos. Por sus características —es un recurso no renova-

ble, de alta volatilidad por las fluctuaciones de los precios y depende de los movimientos de la plataforma— no debe ser empleado para fondear gasto corriente y debemos ser extremadamente cautos al asignar en los presupuestos los ingresos esperados por ese concepto, pues se corre el riesgo de que las expectativas de su ingreso no se materialicen.

Gastar los ingresos asociados a la venta de un recurso no renovable es equivalente a utilizar los ingresos derivados de la venta de un activo. Debemos promover que estos recursos se destinen a la acumulación de estos activos, ya sean físicos como la inversión en infraestructura o sociales como la inversión en mejorar las capacidades de las personas mediante el gasto en salud y educación. Hay destinos alternativos para la renta petrolera, por ejemplo: en Noruega se invierte la totalidad de la renta en activos financieros como fondos soberanos para asegurar la justicia intergeneracional. Con nuestras carencias, es impensable seguir este modelo; sin embargo, el principio del ahorro de la renta petrolera merece meditar y discutirse.

¿Qué se ha hecho durante esta administración en esta materia? Se ha dado prioridad a la inversión, al gasto social y al ahorro. Los ingresos se incrementaron en 382 000 millones de pesos en los presupuestos aprobados entre 2006 y 2008. En la mayoría de los casos es imposible determinar con qué ingresos específicos se está financiando qué gastos concretos debido a que el dinero es fungible una vez que se incorpora a un presupuesto amplio. En los dos últimos años, el gasto de capital aumentó en 161 000 millones de pesos, los recursos para salud, educación y combate a la pobreza en 103 000 millones y se destinaron 62 000 millones al gasto en pensiones, seguridad pública y apoyos pro-

ductivos al sector rural, así como las participaciones que reciben las entidades federativas se incrementaron en 86 000 millones de pesos. Se han destinado 56 000 millones para el fondo de estabilización de ingresos petroleros; 22 000 millones para el fondo de estabilización de las entidades federativas y 11 000 millones para el fondo de inversión a Pemex.

¿Qué propone la iniciativa presidencial en materia de renta petrolera? Incrementar la renta a lo largo del tiempo y garantizar su permanencia para el futuro previsible.

Ya que Pemex no fija los precios internacionales del petróleo, para incrementar la renta es necesario reducir los gastos de extracción, lo que implica necesariamente elevar la eficiencia con la que opera y dotarla de mejores instrumentos. Éstos son:

- a) Dotar a Pemex de un gobierno corporativo acorde con las mejores prácticas internacionales, que sustituya los controles externos por los internos y establezca regímenes más flexibles de deuda y presupuesto que permitan responder con mayor agilidad y eficacia a los cambios.
- b) Permitir a la empresa mejores herramientas de contratación.
- c) Requerirle mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas que faciliten a los mexicanos conocer mejor la operación y situación financiera de la empresa.
- d) Permitir a terceros la participación complementaria en transporte, distribución, almacenamiento de pro-

- ductos refinados y petroquímicos, así como la contratación de servicios especializados en refinación.
- e) Establecer una nueva distribución de atribuciones entre las dependencias y los órganos reguladores de Pemex, que complemente el nuevo esquema institucional y asegure que la política energética y su instrumentación tengan una visión de largo plazo.
  - f) Instaurar un nuevo régimen fiscal que reconozca la complejidad geológica de las áreas en las que Pemex tendrá que encontrar los nuevos yacimientos.

Ciudad Universitaria, D. F., enero de 2013.





## ÍNDICE

DEBATE DE LA REFORMA ENERGÉTICA DE 2008 .....	7
---	---

### CAMBIO POLÍTICO, REFORMAS E INSTITUCIONES EN MÉXICO 2007-2009

LA REFORMA DE PEMEX. ....	11
---------------------------	----

### LOS PRINCIPIOS QUE DEBEN REGIR LA REFORMA ENERGÉTICA EN MÉXICO .....

Intervención de Germán Martínez Cázares, presidente nacional del Partido Acción Nacional .....	19
---	----

Intervención de Beatriz Paredes Rangel, presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional. ....	21
---	----

Intervención de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, fundador del Partido de la Revolución Democrática, exjefe de Gobierno del Distrito Federal y excandidato presidencial .....	24
---	----

Intervención de Jorge Emilio González Martínez, diputado y presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Verde Ecologista de México. ....	28
--	----

Sesión de preguntas y respuestas .....	29
--	----

Intervención de José Agustín Ortiz Pinchetti, egresado de la Escuela Libre de Derecho, en representación del “gobierno legítimo de Andrés Manuel López Obrador” .....	31
--	----

Intervención de Lorenzo Meyer, profesor e investigador de El Colegio de México. ....	34
---	----

Intervención de David Ibarra Muñoz, exdirector de Nacional Financiera, de la Comisión Económica para América Latina y exsecretario de Hacienda . . . . .	37
Intervención de Carlos Elizondo Mayer-Sierra, exrepresentante del gobierno mexicano en la OCDE, exdirector y profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas. . . . .	41
Preguntas y respuestas . . . . .	44
Intervención de Claudia Sheinbaum, investigadora de la UNAM y exsecretaria del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal . . . . .	46
Intervención de Porfirio Muñoz Ledo, exsecretario del Trabajo y de Educación Pública, actualmente diputado por el Partido del Trabajo . . . . .	49
Intervención de Luis Rubio, presidente del Centro de Investigación para el Desarrollo . . . . .	51
Intervención de Javier Jiménez Espriú, exdirector de la Facultad de Ingeniería, secretario administrativo de la UNAM y exsubdirector comercial de Pemex . . . . .	55
Intervención de Javier Beristáin, profesor del Instituto Tecnológico Autónomo de México, exrector del mismo y coordinador del Grupo Huatusco . . . . .	61
Intervención de Héctor Aguilar Camín, escritor y analista. . . . .	66
Intervención de Arturo Fernández Pérez, profesor y rector de Instituto Tecnológico Autónomo de México. . . . .	70

## ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LAS INICIATIVAS DE LA REFORMA ENERGÉTICA . . . . . 75

Intervención de Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, profesor de la Escuela Libre de Derecho, miembro del Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional y ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. . . . .	75
---	----

Intervención de Jaime Cárdenas Gracia, exconsejero del Instituto Federal Electoral, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y, en ese momento, diputado por el Partido del Trabajo . . . . .	78
Intervención de Mario Becerra Pocoroba, catedrático y exrector de la Escuela Libre de Derecho y presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, en su calidad de diputado por el Partido Acción Nacional . . . . .	81
Intervención de Juventino Castro y Castro, ministro en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, diputado federal por el Partido de la Revolución Democrática y presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados . . . . .	84
Intervención de Arnaldo Córdova, investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM . . . . .	86
Intervención de Héctor Fix Fierro, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM . . . . .	89
Intervención de Raúl Carrancá y Rivas, profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM . . . . .	93
Intervención de Sergio García Ramírez, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, exsecretario del Trabajo, exprocurador general de la República y actual juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos . . . . .	94
Intervención de Luis Javier Garrido, profesor de las facultades de Derecho y de Ciencias Políticas y Sociales e investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (fallecido). . . . .	98
Intervención de Sergio López Ayllón, profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas y secretario general del mismo . . . . .	101
Intervención de Miguel Carbonell, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Derechos Humanos. . . . .	105

Intervención de José Elías Romero Apis, exdiputado, exsubprocurador de Justicia, catedrático de diversas universidades . . . . .	108
Intervención de José Roldán Xopa, profesor del Departamento de Derecho del ITAM. . . . .	110
RÉGIMEN FISCAL DE PETRÓLEOS MEXICANOS . . . . .	114
Intervención de Juan José Suárez Copel, excoordinador de asesores del secretario de Hacienda, exdirector de finanzas del Grupo Televisa, exencargado de operaciones de derivados de Banamex y director corporativo de finanzas de Pemex, así como director general de esa empresa . . . . .	114
SITUACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTAL DE PEMEX. . . . .	117
Intervención de Carlos Tello Macías, exsubsecretario de Hacienda, exsecretario de Programación y Presupuesto, exdirector del Banco de México y profesor de la Facultad de Economía de la UNAM. . . . .	117
Intervención de Francisco Suárez Dávila, exdiputado federal, exsubsecretario de Hacienda, exdirector del Banco Obrero y del Banco Mexicano Somex, profesor de diversas instituciones de educación superior, exrepresentante de México ante la OCDE y el FMI. . . . .	121
Intervención de Agustín Carstens, exdirector de investigación económica del Banco de México, exsubsecretario de Hacienda, exsubdirector gerente del FMI y en ese momento secretario de Hacienda, actualmente gobernador del Banco de México . . . . .	125
Intervención de Adrián Lajous, exdirector de Pemex. . . . .	128

TRANSICIÓN Y SEGURIDAD ENERGÉTICAS ..... 132

Intervención de Jorge Eduardo Navarrete, investigador  
en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en  
Ciencias y Humanidades de la UNAM, embajador  
eminente (retirado), exmiembro de la Comisión del Sur y  
exsubsecretario de Energía ..... 132

DESTINO DE LA RENTA PETROLERA ..... 139

Intervención de Rolando Cordera, profesor  
de la Facultad de Economía de la UNAM. .... 139

Intervención de Ifigenia Martínez Hernández, profesora  
y exdirectora de la Facultad de Economía y exinvestigadora  
del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. .... 144

Intervención de Alejandro Werner, exfuncionario del  
Banco de México y del FMI y actual subsecretario  
de Hacienda ..... 148

*Cambio político, reformas e instituciones en México 2007-2009. La reforma de Pemex*, de la colección Cuadernos de Investigación en Desarrollo, editado por la Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial de la UNAM, fue impreso en offset, el 20 de septiembre de 2013 en los talleres de Desarrollo Gráfico editorial, S. A. de C. V., Municipio Libre núm. 175-A, colonia Portales, delegación Benito Juárez, C. P. 03300, México, D. F..

En su composición se usaron tipos ITC Century Lucida Bright 10/15 pts. Para la impresión de los interiores se usó papel Bond ahuesado de 90 g; para los forros, cartulina Tziano color lama de 160 g. La formación estuvo a cargo de Inés P. Barrera. La edición consta de 200 ejemplares en sistema digital y estuvo al cuidado de Odette Alonso y Alejandro Soto V. Coordinación Editorial: Elsa Botello L.